
Laurence Blotnicki

*La privatización de las tierras
agrícolas en los Países del Este.
Análisis por países de las nuevas leyes
sobre propiedad de la tierra.*

Los grandes cambios que ha experimentado la agricultura en los países de Europa del Este y en la antigua Unión Soviética cuentan como componente fundamental con la privatización de las tierras agrícolas. Sin embargo, a pesar de que, desde hace tres años se está desarrollando el proceso de privatización en diferentes sectores de la economía, en el sector agrario han tardado en aplicarse estos programas, debido a las grandes controversias que suscita la cuestión, aun cuando la privatización de la tierra constituya la piedra angular del proceso de reestructuración agraria.

En 1991 se dictaron diversas leyes sobre fincas rústicas, destinadas a establecer las bases jurídicas para la privatización de la tierra y relativas a las modalidades de indemnización aplicables a los antiguos propietarios expoliados durante el proceso de colectivización de la posguerra, a la distribución de los derechos de propiedad de las cooperativas y del Estado, y a las restricciones impuestas sobre la venta de los activos agrícolas.

En este artículo presentamos las disposiciones legales en vigor en cada uno de los países de Europa del Este y de la antigua Unión Soviética.

De ellos, Rumania fue el primero en aprobar una ley sobre fincas rústicas, el 14 de febrero de 1991. De acuerdo con ella (1), las tierras serán restituidas a sus antiguos propietarios, o a sus herederos, con un límite máximo de 10 hectáreas por familia (expresadas en equivalente de superficie cultivable) y con un límite mínimo de 0,5 hectáreas, cualquiera que fuera la superficie confiscada entre 1949 y 1962.

Se prevé asimismo la concesión de derechos de propiedad privada a los miembros de las cooperativas que no poseyeran tierras antes de la colectivización, siempre que se comprometan a seguir personalmente con su explotación. También en estos casos, se establece un límite máximo de 10 hectáreas de superficie cultivable.

La ley se aplica exclusivamente a la privatización de las tierras asignadas a las cooperativas agrarias, que representan el 70% de la superficie agrícola útil (datos correspondientes a 1989). Por su parte, las explotaciones estatales (22% de la superficie agrícola útil) deben someterse a un proceso de reestructuración y convertirse en sociedades comerciales por acciones con arreglo a la ley de 8 de agosto de 1990.

En Bulgaria, el Gobierno aprobó el 22 de febrero de 1991 una nueva ley sobre la «propiedad y usufructo de la tierra», por la que se regulan a la vez los procedimientos aplicables a la restitución de las tierras a sus antiguos propietarios expropiados a partir de 1948, la cesión de los derechos de propiedad y la reprivatización de las tierras agrícolas (2).

Con arreglo a su artículo 3, las tierras agrícolas pueden ser propiedad de personas físicas y jurídicas, del Estado y de las corporaciones municipales, pero no de partidos políticos ni de otras organizaciones. Asimismo, tanto los ciudadanos extranjeros como los búlgaros con residencia permanente en otros países pueden obtener licencias de explotación. Quedan

(1) El texto íntegro de esta ley se recoge en Romses, «Roumanie: loi foncière», serie documentos y sucesos, nº 4, abril de 1991, 42 páginas.

(2) El texto de esta ley apareció en Darzhaven Vestnik, nº 17, 1 de marzo de 1991. Recogido en RFE, Report in Eastern Europe, Vol. 2, nº 18, 3 de mayo de 1991, pág. 1 a 14.

excluidas, por el contrario, las empresas extranjeras y las sociedades de capital mixto.

En el artículo 6 se prevé un límite máximo de 20 hectáreas para las tierras restituidas en las zonas de agricultura intensiva y de 30 hectáreas en las restantes zonas.

Los miembros de las cooperativas, expropiados en 1973 en virtud de la "Ley de propiedad", pueden beneficiarse asimismo de la restitución.

La ley autoriza a los propietarios a arrendar o ceder sus tierras tres años después de la fecha de reconocimiento de sus derechos de propiedad. No obstante, la cesión sólo puede realizarse en beneficio de los miembros de la familia propietaria, del Estado o de las corporaciones locales. En el caso de las tierras adjudicadas a los trabajadores que anteriormente no las tenían en propiedad, el plazo de prohibición de la cesión es de diez años.

En Hungría, la ley sobre fincas rústicas se aprobó el 12 de agosto de 1991. En virtud de ella (3), los antiguos propietarios (húngaros exclusivamente) cuyos bienes hubieran sido confiscados con posterioridad al 8 de agosto de 1948 tienen derecho a una indemnización. Esta, no obstante, es de carácter parcial y no supone necesariamente la restitución de las propiedades confiscadas.

El Estado abonará a los sujetos de derecho la indemnización correspondiente según un baremo predeterminado, aunque con un límite máximo de 5.000 millones de forint, es decir el equivalente de 20 a 25 hectáreas.

La indemnización compensatoria se abonará en forma de certificados de propiedad que otorgarán a sus titulares una posición privilegiada cuando se subasten las tierras, y que se materializarán en la asignación de una renta vitalicia o en la adjudicación de parcelas con la condición de cultivarlas directamente durante cinco años como mínimo.

(3) OCDE, Hungría, colección Estudios Económicos de la OCDE, págs. 128 a 130.

En la ley se abordan asimismo los problemas relativos a las cooperativas, cuyos miembros podrán obtener parcelas evaluadas con arreglo a unos índices de calidad expresados en coronas de oro. El reparto de la tierra y de otros activos agrícolas entre los miembros activos y jubilados se basa en la suma ponderada de los salarios percibidos en los últimos veinte años, dividida por la cuantía total de las sumas ponderadas correspondientes a la totalidad de los miembros.

Las plusvalías de capital derivadas de los activos de las cooperativas no se gravarán en el momento en que cada miembro reciba la parte que le corresponda, sino cuando éste proceda a su reventa.

El Estado tiene intención de conservar, en un primer momento, la propiedad del 50% de las tierras agrícolas activas, medida con la que pretende compensar el desembolso de las subvenciones concedidas anteriormente a las cooperativas.

En Checoslovaquia, durante los dos últimos años se han aprobado varias leyes sobre privatización de la tierra (4).

La primera de ellas, de diciembre de 1989, publicada como «Ley de la tierra», autoriza la creación de empresas agrarias privadas y concede a los cooperativistas que eran antiguos propietarios, inscritos en el catastro, la posibilidad de reanudar la explotación de las tierras (5).

La segunda, aprobada en abril de 1990 como «Ley de usufructo de la tierra», establece que los miembros de las cooperativas pueden continuar la explotación de las tierras mediante el otorgamiento de contratos de arrendamiento con los antiguos propietarios de las mismas, pertenecientes o no a las propias cooperativas.

Por último, la «Ley de cooperativas agrarias» de mayo de

(4) Pouliquen (Alain), «La transition au marché dans le secteur agroalimentaire tchécoslovaque à la mi-1991: de l'ajustement monétaire à la problématique privatization», INRA, septiembre de 1991, 34 páginas.

(5) Hay que precisar que una parte de las tierras explotadas por las cooperativas (el 30% aproximadamente) seguirá siendo, al menos formalmente, propiedad de sus miembros, como sucede en Hungría.

1990 autoriza a éstas a reconstituirse jurídicamente (como sociedades anónimas, de responsabilidad limitada, etc.) y a reestructurarse internamente en subgrupos diferenciados desde el punto de vista jurídico, vinculados entre sí por medio de relaciones comerciales y contractuales.

Estaba prevista asimismo la adopción de nuevas disposiciones sobre la transformación de las cooperativas agrarias antes de finales de octubre de 1991, pero estas iniciativas se han postergado.

En ninguna de las leyes mencionadas se abordan los problemas de la restitución a sus antiguos propietarios de las tierras expropiadas con anterioridad a 1948.

El 22 de mayo de 1991 se aprobó asimismo la «Ley federal de modificación de la propiedad del suelo», que restringe la obtención de los derechos de propiedad a los ciudadanos de nacionalidad checoslovaca residentes en el país. El plazo para la iniciación de los procedimientos de reclamación terminará el 31 de diciembre de 1992.

Tras largos debates, se ha decidido finalmente limitar la restitución de las tierras a los antiguos propietarios expropiados con anterioridad a 1948, o sus herederos, hasta un máximo de 150 hectáreas por familia.

Por otra parte, las granjas estatales, serán consideradas dentro del marco de la gran privatización de la economía.

En Polonia, la cuestión de la propiedad agraria se presentaba con bastante menos virulencia que los demás países del entorno, porque el 75% de la superficie agrícola útil pertenecía ya a explotaciones privadas. No obstante, había numerosas restricciones que limitaban y frenaban el desarrollo de las mismas, especialmente en lo relativo a la superficie máxima admisible. En 1990 se modificó de forma sustancial el plan de ocupación del suelo, especialmente con la abolición del límite máximo de superficie cultivada y la liberalización de las disposiciones sobre cesión de tierras agrícolas.

En junio de 1991, el Gobierno aprobó, asimismo, un

nuevo proyecto de ley sobre el resarcimiento o la restitución de las tierras a sus antiguos propietarios. Cuando no se pueda restituir las tierras expoliadas, se abonará a los propietarios una indemnización en bonos del Tesoro, que podrán canjearse por acciones o bienes inmuebles de propiedad estatal (6).

En la actualidad, el debate se centra fundamentalmente en el destino de las explotaciones estatales (18% de las tierras) y de las cooperativas.

El problema de la privatización de la tierra se presenta más complejo y difícil de abordar en la antigua Unión Soviética, dada la diversidad de disposiciones vigentes en las distintas repúblicas. Desde el inicio de la reforma agraria en la Unión Soviética, Gorbachov insistió en la necesidad de «entregar la propiedad de la tierra a los agricultores». Las autoridades soviéticas pusieron en marcha una primera serie de medidas encaminadas a favorecer el desarrollo de las explotaciones privadas, que se concretaron a partir de noviembre de 1989 en la aprobación de una ley sobre el arrendamiento del suelo y de los inmuebles, la cual ofrecía la posibilidad de constituir una red de explotaciones particulares.

Sin embargo, las iniciativas en materia de privatización propiamente dicha de las tierras agrícolas se remonta tan solo a febrero de 1990, en la que se aprobaron «las bases de la nueva legislación sobre fincas rústicas de la Unión Soviética y de las repúblicas federadas».

Los principales puntos de esta iniciativa son los siguientes:

— La tierra pertenece a las personas que viven de ella y todos los ciudadanos tienen derecho a una parcela en las condiciones que establezca la ley.

— Los soviets de representantes del pueblo son los únicos organismos con autoridad para ceder la tierra en propiedad, en usufructo o en arrendamiento.

(6) Agra Europa, nº 16, 13 de junio de 1991.

— La ley introduce un concepto jurídico nuevo: el de posesión (*valdenie*) de por vida transmisible por herencia, del que pueden beneficiarse los ciudadanos para ejercer actividades agrarias (explotación agraria, parcela particular).

— La tierra se cede para su utilización (*polzovanie*) permanente o temporal con fines no agrarios.

— Se establece el arrendamiento como modo de utilización temporal de las tierras; pueden ser arrendatarios las personas físicas o las empresas, con arreglo a la «Ley de arrendamiento» que entró en vigor el 1 de enero de 1990.

— La ocupación de las tierras no tiene carácter gratuito, y cada ocupante deberá abonar un impuesto o un canon establecido por los soviets locales.

El texto legal, que establece las bases de la reestructuración agraria, prevé diversas variantes, que ofrece a la elección de las distintas repúblicas federadas. La reacción de éstas ha sido muy variada. En algunas de ellas se reconoce desde finales de 1990 el derecho de propiedad de las tierras agrícolas.

Tal es el caso de la RSFSR, en la que se introdujo este derecho en noviembre de 1990 y en la que el 25 de abril de 1991 se aprobó el «Código de las fincas rústicas», que reconoce el derecho de propiedad privada además del derecho de arrendamiento de las tierras.

Las dificultades que entraña la aplicación de las medidas de privatización en curso en los antiguos Estados de economía centralizada permiten pensar que estas nuevas leyes adolecen de numerosos defectos. En la actualidad se observan tres grandes tipos de problemas:

El primero se refiere a la restitución propiamente dicha de las tierras. Considerando las diferentes disposiciones adoptadas, parece que la restitución no se efectuará de forma equitativa en todos los casos. Especialmente imperfecto resulta el sistema de evaluación de las tierras destinadas a privatización, ya que la indemnización se llevará a cabo mediante la asigna-

ción de tierras de calidad inferior (empobrecimiento de la tierra por falta de abono, sistema de rotación de los cultivos que ha reducido la fertilidad del suelo, etc.), o bien de tierras de calidad superior.

El problema de la restitución de las tierras se agrava asimismo por tratarse de una devolución a sus antiguos propietarios de tierras que actualmente están en manos de cooperativas y que en ocasiones se han constituido en propiedad indivisa, así como por la desaparición en algunos casos de los antiguos propietarios.

Los debates más enconados se centran en saber si la adaptación a las nuevas lógicas de mercado exige o no la transformación de las relaciones de propiedad y si éstas deben adoptar necesariamente la forma de una privatización (7). De hecho, la privatización podría convertirse en una parcelación excesiva de la tierra, ya que la superficie máxima restituible es a menudo muy reducida. Es de temer, por tanto, una vuelta a las estructuras agrarias anteriores a la década de 1940.

Existe asimismo una viva controversia sobre la conveniencia o no de disolver las antiguas cooperativas agrarias en casos como el de Hungría, país en el que desde hace casi 30 años se ha logrado integrar las explotaciones privadas en el circuito de las cooperativas. Las relaciones contractuales que vinculaban estos dos tipos de explotaciones y que han concedido un considerable dinamismo a la agricultura húngara se ven gravemente amenazadas en la actualidad.

Por último, uno de los mayores obstáculos con que se enfrenta el proceso de privatización consiste en que las disposiciones aplicadas hasta el momento no resuelven en absoluto el doble problema de la insuficiencia de los recursos y de las medidas de estímulo. La situación actual de los nuevos propietarios no ofrece de hecho ninguna garantía (garantía de sa-

(7) Maurel (Marie-Claude): «Quels propriétaires pour les terres en Europe Centrale», *Monde Diplomatique*, nº 445, 1991 (4-5).

larios, jubilación, jornada laboral) y son mayoría los que prefieren seguir siendo asalariados en lugar de afrontar los riesgos que supone la aventura de iniciar una explotación privada. Además, la infraestructura actual, heredada de la era comunista (falta de materiales y maquinaria agrícola) no resulta en absoluto estimulante mientras las empresas suministradoras sigan en manos de los grandes monopolios estatales.

RESUMEN

La privatización de las tierras agrícolas es uno de los principales elementos en los cambios que se están desarrollando en la agricultura de los países de Europa del Este. Sin embargo, la cuestión de las devoluciones de la tierra a sus antiguos propietarios, las formas legales de división y de obtención de la propiedad de las cooperativas y granjas estatales, suscita grandes controversias que solucionan de diferente forma cada uno de los países en estudio.

RESUMÉ

La propriété privée des terres agricoles représente l'un des principaux éléments des transformations qui se déroulent dans l'agriculture des pays de l'Europe de l'Est. Et pourtant, la question des restitutions de la terre à leurs anciens propriétaires des coopératives et des exploitations de l'Etat soulèvent des grandes controverses que chacun des pays concernés tendent à résoudre de façon différente.

SUMMARY

Privatization of farm land is one the main features of the changes taking place in agriculture in the countries of Eastern Europe. However, the question of returning land to its former owners, the legal forms of division and obtaining ownership of cooperative and State farms are very controversial issues which each country in the study is solving in a different way.

