

DERECHO A LA TIERRA

El Estado propenderá a mejorar las condiciones de vida de la población campesina.

Artículo 77 de la Constitución de la República de Venezuela

El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente a su eliminación, y establecerá normas encaminadas a dotar de tierra a los campesinos y trabajadores rurales que carezcan de ella, así como proveerlos de los medios necesarios para ello.

Artículo 105 de la Constitución de la República de Venezuela

En este lapso no se registraron medidas o cambios significativos para el sector agrario. En cambio, mientras el conflicto que afectó a productores agrarios, a la agroindustria y Ejecutivo Nacional, alcanzó situaciones críticas, la precariedad en las condiciones de vida de la población campesina se mantuvo inalterable. A la par, los entes oficiales continuaron con la implementación de los planes de catastro y regularización de la tierra, en tanto que la inseguridad jurídica en la tenencia y la solicitud de dotación de tierras, se mantuvieron como ejes de conflictos y protestas de las comunidades campesinas.

Cabe destacar que durante el período se registró la creación de un nuevo espacio organizativo del sector campesino. Su importancia radica en que de él participan las diferentes asociaciones campesinas, que durante años se manejaron en base a diferencias partidistas. Para la Federación Campesina de Venezuela, la Federación Nacional Campesina, el Movimiento Nacional Campesino Autogestionario y la Asociación Venezolana de Peritos y Técnicos del Agro, el Foro Agrario constituye "... un espacio para el análisis, la discusión y la elaboración de propuestas para la defensa de la agricultura nacional y mantener la plena vigencia de la Reforma Agraria como el instrumento más importante para impulsar la agricultura que queremos".

El derecho a la tierra como derecho humano

En Venezuela, la realización del derecho a la tierra, en el marco del proceso de Reforma Agraria, ha estado vinculado de manera directa con la dotación y el alcance de la propiedad. Al respecto, la situación de inseguridad jurídica sobre el uso y la tenencia de la tierra ha centrado las luchas y exigencias de los sectores campesinos, apuntando tanto a la observancia por parte del Estado del principio de función social, como al otorgamiento de títulos definitivos de propiedad. Estos últimos, requisito indispensable para el acceso a los créditos. Para la fecha, el otorgamiento de títulos es una de las prioridades del Instituto Agrario Nacional (IAN), ente encargado de velar y ejecutar la Ley de Reforma Agraria (LRA).

Desde la perspectiva de los derechos humanos y su integralidad, la relación entre el derecho a la tierra y el derecho a la propiedad se ve redimensionada, pues la satisfacción de otros derechos humanos como los derechos a la alimentación, a un ambiente sano, a la vivienda y los derechos culturales, remiten de manera directa al acceso a la tierra y al uso que de ésta se realice.

Para Roger Plant, quien fuera Coordinador del Proyecto sobre Derechos a la Tierra de la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) "La naturaleza del derecho a la tierra, si se trata de un área específica o a los frutos de la tierra, tiene dimensiones diferentes, que dependen de que se tenga o no la propiedad o posesión de la tierra". Así, puede tenerse un derecho civil (propiedad) sobre la tierra; un derecho económico y social (supervivencia) y derechos culturales (supervivencia cultural). Al respecto y en base al diagnóstico que realiza sobre la situación en diferentes continentes, señala: "Los enfoques de derechos humanos (...) pueden añadir una nueva dimensión al análisis de los derechos a la tierra centrada no solamente, en el 'conjunto de derechos existentes' asociado con los acuerdos existentes de tenencia a la tierra,

sino también en la relación entre los sistemas de tenencia de la tierra y la realización de los derechos humanos fundamentales”.

Aunque la LRA contempla aspectos de conservación ambiental y de bienestar social del trabajador del campo –no satisfechos para el sector campesino– estas preocupaciones se mantienen como marginales para el resto de los sectores sociales.

Derecho a la propiedad de la tierra y seguridad en la tenencia

A finales de 1996, el Presidente del IAN, Ramón Ramírez León, señaló que “...se estima en 100 mil, el número de familias asentadas en tierras del Instituto Agrario o afectadas a la reforma agraria, de las cuales 15 mil ya tienen titularidad sobre esas tierras y para finales del 97, se estima que se les haya entregado títulos definitivo a 40 mil (...) [y] Del total de tierras sin título, el presidente del IAN explicó que sólo se tienen registradas y protocolizadas, 14 millones de hectáreas que forman parte de las tierras del Instituto Agrario Nacional. Para los restantes 16 millones de hectáreas, se tienen que ir haciendo expediente por expediente,...”.

Como se señaló en el Informe anterior, este Instituto ha otorgado prioridad al plan de regularización de la tenencia de la tierra, “...en 1994 se logró otorgar apenas 800 títulos, en 1995 cerca de 2.700 y durante el año pasado se alcanzó un repunte, entregando 8.500 títulos” . Así, 87% del total son títulos definitivos y para 1997 el IAN tiene la meta de otorgar 15 mil títulos.

Es innegable que la relevancia dada a esta problemática se ha concretado en un aumento de la efectividad requerida para proveer a los beneficiarios de la Reforma Agraria de la seguridad jurídica requerida para el acceso a la tierra. No obstante, y dado que la estabilidad requiere de otras condiciones más allá del título definitivo, se observa cómo las situaciones que afectan el disfrute y realización de este derecho guardan correspondencia con las señaladas desde finales de la década de los ochenta.

Al predominio de la ocupación precaria y la inseguridad jurídica, se suman:

- La superposición de los procedimientos judiciales y administrativos para la protección del derecho a la propiedad y la permanencia en la tierra.
- La debilidad institucional ante la inobservancia del principio de función social que priva sobre el derecho a la propiedad.
- La actuación impune de particulares en contra de beneficiarios de la LRA, al amparo, con la ayuda y/o frente a la inacción de las autoridades agrarias y cuerpos de seguridad del Estado.
- La prescripción de decisiones administrativas contrarias al respeto de las garantías constitucionales.
- La inobservancia de decisiones judiciales y/o administrativas que favorecen a los campesinos.
- Las actuaciones irregulares por parte de las autoridades regionales y municipales, como Gobernadores y Alcaldes.
- El privilegio de criterios represivos en las medidas formuladas para el tratamiento de la conflictividad en el campo.

Tales situaciones estuvieron presentes en los conflictos registrados durante este lapso.

La problemática denunciada por la comunidad campesina de Tasajeras (Edo. Aragua), conformada por 103 familias, ilustra al respecto. A estas familias, que cuentan con un título colectivo otorgado por el IAN, intentan despojarlas de las tierras que cultivan. La ocupación de las 2 mil 100 has. donde ahora producen frutas se inició en 1966. Trece años después, en 1979, el IAN otorgó un título de propiedad colectiva a las familias. No obstante, en febrero de 1980, un director suplente del IAN revocó el título que, dadas las movilizaciones y gestiones realizadas por los campesinos, fue nuevamente restituido, en junio de ese año. En la actualidad, son amedrentados por los dueños de un consorcio internacional y una empresa nacional, que alegan ser los dueños de los terrenos.

Para el mes de junio de 1997, el primer vice presidente de la Asamblea Legislativa del Edo. Aragua informó que sería solicitada una investigación por parte del IAN y la Procuraduría Agraria, y corroborando la denuncia realizada por los campesinos, señaló que la empresa inició la venta de 100 mil has. que forman parte de las tierras del IAN.

Durante una toma de la Asamblea Legislativa, realizada el 02.09.97, la abogada de la comunidad campesina señaló que la compañía ha desplegado varias tácticas a fin de neutralizar a los manifestantes. Con el apoyo de autoridades de la región, (Alcaldía, Prefectura y Destacamento de la GN), la compañía "Anisal" constituyó una asociación ambiental, a fin de procurar otra fachada a sus acciones. Asimismo, miembros de Asofrutal (espacio que agrupa a los pequeños productores) han sido objeto de amenazas de muerte y otros han sido invitados a abandonar sus exigencias a cambio de prebendas. "La estrategia de Anisal (...) es fraccionar el título de propiedad, dar títulos individuales a algunos que cedan a sus propuestas y a personas ajenas, para dividir el movimiento. Sólo quieren darnos 300 hectáreas y el resto venderlo, y para ello cuentan con el apoyo del IAN". En relación con el caso, un diputado de la Asamblea Legislativa acusó de manera directa al Registro de La Victoria y a un efectivo de la GN de colaborar con las actuaciones irregulares de la compañía. Informó que en comunicación con el presidente del IAN, éste restó validez al documento de autorización, supuestamente expedido por el IAN y donde consta su firma, que presenta la compañía para realizar las ventas de terrenos.

El desconocimiento que sobre la materia de catastro de tierra ha signado la ejecución de los entes oficiales vinculados a la Reforma Agraria, posibilitó la emergencia de prácticas irregulares para la dotación de tierras y/o regularización de la tenencia. Aún es pronto para medir la incidencia de esta política, y a la fecha, las situaciones derivadas de la incertidumbre operan como motivo de conflicto.

En relación a ello, las ambigüedades presentes en los criterios para calificar el uso de la tierra y resguardo del medio ambiente sobre una finca en reclamo, propiciaron la movilización de dos comunidades campesinas en el Edo. Portuguesa.

El Comité de Tierras El Morador y el caserío Tierra Buena, del Municipio Ospino, escenificaron varias protestas a objeto de llamar la atención sobre las irregularidades presentes en la venta de tierras a una empresa transnacional y en el uso que de éstas realizan. Según los campesinos (unas 600 familias) las hectáreas de la finca "La Productora" son propiedad del IAN y fueron vendidas de manera fraudulenta por un particular, quien los desalojó de manera violenta de las hectáreas que ocupaban.

En la actualidad reclaman la adjudicación de las tierras con base en dos argumentos, ambos referidos a la actividad que allí realiza la transnacional Smurfit Carton (compañía dedicada a la siembra de pino para la fabricación de pulpa de papel). Por una parte alegan que las tierras son de vocación agrícola y por tanto la siembra de pino contraviene el artículo 43 de la Ley Penal del Ambiente, así como el Decreto No. 1.660 de la Presidencia de la República, sobre Ordenación del Territorio del Estado Portuguesa. Por otra, invocan el artículo 96 de la LRA, sobre la solicitud de dotación de tierras que no cumplen con la función social, en tanto que las actividades allí realizadas no se corresponden con la característica de producción de la zona.

Frente a las razones expuestas, autoridades y representantes agrarios de la zona han sostenido posiciones encontradas. Para el Delegado Agrario, "... se determinó que en esa finca había actividad agropecuaria, y en virtud de ello función social"; en tanto que el presidente de la Asociación Regional Campesina sostuvo que las tierras solicitadas no son aptas para la agricultura: "... según estudios técnicos realizados (...) demostraron que son de quinta categoría por alta degradación de sus suelos". Por su parte, el Gobernador declaró que "... allí no hay ninguna evidencia de que hayan tierras del IAN, porque en la Finca 'La Productora' nunca ha habido producción de ninguna especie".

La última acción de protesta emprendida, durante este lapso, por el Comité de Tierras fue disuelta de manera violenta por efectivos de la GN, con saldo de detenidos, heridos de consideración y víctimas de maltratos. Al cierre de este Informe, representantes del Comité

informaron que apelarían la reciente decisión judicial a favor de un amparo constitucional solicitado por la empresa.

Función Social de la tierra

A los fines de la Reforma Agraria, se considera contrario al principio de función social de la propiedad la existencia y mantenimiento de fincas ociosas. No obstante, pese a los procedimientos dispuestos por la LRA para solicitar la dotación de estas tierras, persiste la debilidad institucional ante el incumplimiento y la ejecución de la adquisición o expropiación, según sea el caso.

Así, frente a la inoperancia de las instancias oficiales y al margen de los mecanismos establecidos, las ocupaciones se siguen presentando aún con la inseguridad e inestabilidad que las mismas tienen como vía para tener acceso a la tierra. El Ministro de Agricultura y Cría presentó en noviembre de 1996 un proyecto de ley para solicitar la asignación de 30 millones de bolívares a fin de adquirir una serie de fundos que están siendo utilizados por familias campesinas sujetas a Reforma Agraria. Sobre la situación, el presidente del IAN informó que las tierras que se espera adquirir son "...fincas que han sido invadidas por campesinos y luego aparcadas por las autoridades agrarias y por ello requiere de un proceso de expropiación y su respectivo pago (...) existen unas 22 mil familias asentadas en fincas privadas y eso genera un doble daño, a las familias porque no se les puede dar títulos de propiedad y con ello se les dificulta el acceso al crédito, y por la otra, se afecta a los propietarios que no han podido seguir aprovechando sus tierras y tampoco se les ha podido cancelar".

Nuevamente se registran casos que evidencian los obstáculos presentes al momento de exigir la observación de este principio. Miembros de la Asociación Civil "Campesinos sin Tierra" denunciaron la negligencia observada por las autoridades regionales frente a su solicitud de adjudicación de las parcelas de la finca La California, ubicada en el Municipio Fernández Feo del Edo. Táchira.

En julio de 1995, las 16 familias solicitantes presentaron un informe a la Asamblea Legislativa sobre la situación de la finca y realizaron la solicitud de adjudicación. El 22.08.95 se firmó un acta en la que consta que el MAC y el IAN tomarían en consideración dicho informe. Dos meses después, se les dio un plazo de 18 meses a los ganaderos que tenían las tierras en comodato, para dar cumplimiento a la actividad para la cual fueron asignadas o de lo contrario debían entregarlas. El 06.03.97, la Asamblea Legislativa decidió por unanimidad la rescisión del contrato suscrito con Fogosoa (dependiente de la Asociación de Ganaderos) y el otorgamiento de las tierras a los miembros de la Asociación de Campesinos Sin Tierras.

Aunque se solicitó al Gobernador la ejecución de la medida, el 21.04.97 los campesinos tomaron posesión de las tierras dada la negligencia de las autoridades. Nueve días después, el Secretario General de Gobierno y el presidente de la Asamblea Legislativa ordenaron el desalojo de las familias por efectivos de la GN. Ante esta situación y la denuncia interpuesta por los afectados, la Comisión de Agricultura y Política Agraria del Senado anunció el comienzo de una investigación.

Derecho al trabajo productivo y estable

Respecto a la actividad agraria, se hace referencia a la situación del derecho de quienes tienen acceso a la tierra como cultivadores y como trabajadores asalariados.

En relación con los primeros, las posibilidades del cultivo de la tierra para los pequeños productores, dados los elevados costos de producción, dependen de su calificación para el otorgamiento de créditos. Aunque en 1995 los entes encargados de ejecutar la política crediticia para este sector se plantearon como objetivo la ampliación de los programas crediticios, el saldo fue negativo; para 1996, los balances oficiales se mostraron optimistas ante el aumento de la demanda crediticia y la selección de solicitudes.

Según su reporte de ejecución durante 1996, el Fondo de Crédito Agropecuario (FCA) declaró elegibles 136 solicitudes de crédito, lo que significa un importante aumento de 300% con respecto a las 37 del año anterior. Además, por vía de los Avales del Fondo de Garantía, fueron aprobados 827 créditos por 5.485 millones de bolívares. Dicha modalidad permite y facilita el acceso a créditos de la Banca Comercial de los pequeños productores que no disponen de garantías reales. Por su parte, el presidente del Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (Icap) informó que las ejecuciones crediticias, en el mismo año, superaron los 4 mil millones de bolívares "... con cuyo monto se han beneficiado más de siete mil familias durante las siembras correspondientes a los ciclos invierno y norte verano". Sin embargo, la situación continúa siendo adversa para el sector de los pequeños productores.

Pese a los objetivos oficiales, el alcance de los programas sigue siendo limitado. Por ejemplo, para el Edo. Anzoátegui, según informó la Central Regional Campesina, el Icap sólo tiene destinados 48 créditos. A su juicio, tal asignación no cubre las necesidades de los campesinos e indígenas que se encuentran desasistidos, razón por la cual anunciaron que solicitarían la intervención del Icap, a fin de lograr su regionalización y/o la asignación de una mayor cartera crediticia.

Garantizada al menos de manera legal, la permanencia en la tierra depende también de la producción eficiente y acorde con la conservación de los recursos naturales. Para ello se requiere tener acceso a las políticas de crédito y uno de los requisitos para ello es la propiedad de la tierra. La inseguridad jurídica de la tenencia y el predominio de la ocupación precaria han obstaculizado las posibilidades de alcanzar la asignación de préstamos. De esta forma, el cumplimiento del requisito de la producción se hace inaccesible para amplios grupos de campesinos: según el estudio del sector agrícola realizado por la Fundación Centro de Estudios sobre Crecimiento y Desarrollo (Fundacredesa), en el marco del Proyecto Venezuela, 44% de las explotaciones agropecuarias tienen menos de cinco hectáreas y poseen 1% de las tierras; en contraste, 3% de las explotaciones agrarias tienen 500 hectáreas, lo que significa que poseen 70% del total de has.

En relación con lo anterior se comprueba que según los datos de la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI), en los dos últimos años el desempleo agrícola se duplicó. Mientras que en 1996 se calculó en 37 mil plazas, las proyecciones respecto a 1997 refieren un aproximado de 75 mil desocupados. Al respecto, los representantes de las asociaciones que agrupan a los productores agrarios y ganaderos, tales como la Federación Agrícola (Fedeagro) y la Federación Nacional de Ganaderos (Fedenaga), señalaron que durante la última década el empleo agrícola cayó en un 516%, lo que a su juicio "... es tan solo un indicativo de la crisis que se registra en el agro venezolano a consecuencia de las malas políticas gubernamentales y más concretamente por el 'desmesurado' incremento de las importaciones". Apuntaron que en 1995 las importaciones agroalimentarias ascendieron a mil 600 millones de dólares, en 1996 superaron los mil 500 millones de dólares y para el año en curso se calcula que asciendan a dos millardos de dólares.

Seguridad Social y Calidad de vida

"... la reconcentración de la propiedad territorial, el incremento en los niveles de la pobreza rural, el menosprecio del sector campesino y la marginalización de la agricultura como actividad fundamental de la economía del país", caracterizan, en opinión del Foro Agrario, la realidad campesina luego de 37 años de promulgada la Reforma Agraria.

Para ilustrar lo anterior, valga citar parte de los datos presentados por Fundacredesa sobre el sector agrario: "... los últimos 50 años han estado marcados por un descenso proporcional de la fuerza laboral campesina, hoy situada en no más de 800 mil ocupados (...) Treinta por ciento de la población trabajadora del campo es analfabeta o sin ningún nivel (...) el salario recibido por los trabajadores del agro representa 55% del salario medio del sector manufacturero". Desprovistos de un sistema de seguridad social, del total de trabajadores rurales el 41% labora por cuenta propia.

Al igual que en otros años, la información sobre las condiciones de vida de la familia campesina continúa reflejando una realidad precaria en cuanto a la satisfacción de sus derechos y dentro de este contexto las medidas oficiales tienen una incidencia exigua. Como señala Fundacredesa en su estudio, tales deficiencias son de orden estructural, mientras que las acciones oficiales responden a una orientación de ayuda focalizada.

Catastro nacional de tierras

El correlato de la inseguridad jurídica que signa la tenencia y propiedad de la tierra en Venezuela, es la ausencia de un catastro nacional de la riqueza rústica del país, definitivo y actualizado. Desde 1995, y con apoyo financiero del Banco Mundial (BM), se viene implementando, tanto por el Ministerio de Agricultura y Cría (MAC) como por el Instituto Agrario Nacional (IAN), un Programa Nacional de Catastro que se aspira culminar en diciembre de 1998.

En 1975 se efectuó la última actualización catastral y según señaló el Director General Sectorial de Catastro del MAC, durante su participación en el II Foro Iberoamericano de Agricultura, este último catastro "...tiene como fin la determinación y cuantificación de las tierras baldías u ociosas para integrarlas a la reforma agraria a través de los programas de afectación. Por otra parte, es una herramienta fundamental en la planificación y ordenación del territorio, para la zonificación de cultivos, cesión de ejidos municipales y desarrollo de planes que tengan que ver con el suelo".

Al respecto, el presidente del IAN informó que se encontraban trabajando en dos catastros, "...uno que va a ser de carácter macro en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Cría, para lo cual se han hecho las correspondientes contrataciones y el catastro parcelario que estamos realizando nosotros, lo cual estamos haciendo en conjunción con gobernaciones y Alcaldías". Respecto a la ejecución, según los datos aportados por éste, durante estos dos últimos años el IAN logró una media de catastro de 500.000 hectáreas y se estima que para este año se alcancen alrededor de 1.500.000 hectáreas "Esto permite definir el estado de las tierras y en manos de quien están, además de medir cuáles son los predios pertenecientes al Estado. Destacó que aún hay cerca de 13 millones de hectáreas que no han sido protocolizadas en la transferencia".

Principio de función social de la propiedad y el proyecto de Ley de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria

En diciembre de 1996, el titular del MAC presentó de manera pública el Proyecto de Ley de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria, antes de su entrega al Ejecutivo Nacional. Esta última versión suscitó una polémica, y en líneas generales el proyecto fue calificado como proteccionista del sector primario de la producción e intervencionista por parte del Estado.

Al respecto, interesa abordar de manera breve lo relativo al principio de función social en el proyecto de ley. "... El anteproyecto de ley orgánica de desarrollo agrícola y Seguridad Alimentaria prevé, en su artículo 88, la posibilidad de crear un impuesto predial rústico 'mediante Ley especial' a aquellas propiedades agrícolas que no cumplan con la función social. Igualmente en su artículo 24, dicho anteproyecto establece que 'se declara de utilidad pública las tierras con capacidad agrícola'. Ésta será calificada por el Ministerio de Agricultura y Cría, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables". La ratificación de lo estipulado en la LRA, por este nuevo instrumento, fue blanco de críticas por parte de algunos sectores.

Una organización dedicada a la investigación y docencia para la industria agrícola, Venezuela I, hizo llegar sus observaciones a los co-redactores de la Ley de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria considerando que es "...extremadamente grave el contenido del proyecto". Entre las consideraciones, señaló: "Es un proyecto anticonstitucional porque violenta el principio universal de la propiedad privada cuando establece en su contenido, que la tierra es de utilidad pública y que por ende, está sujeta a ser afectada por medidas estatales de expropiación".

Tales consideraciones reflejan por una parte, un desconocimiento de la legislación nacional e internacional que limita el derecho a la propiedad privada por causas de utilidad pública e interés social. Valga señalar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, suscrita por el Estado venezolano, dispone que: "Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar el tal uso y goce al interés social (...) Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas en la ley"(art. 21). Por otra parte, es pertinente señalar que dichos alegatos se inscriben dentro de las tendencias económicas que en el marco del ajuste estructural, abogan por la reducción de la capacidad del Estado para intervenir en asuntos de tierra.

En opinión de Provea, dado que el acceso a la tierra remite a la satisfacción de derechos humanos, el Estado está llamado a jugar un papel regulador y garantizar el principio de función social. A su vez, desde esta perspectiva, el derecho a la tierra se inscribe en el ámbito de lo público y en razón de ello las demandas sociales deben ser consideradas prioritariamente.

