

## 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 de 1961**

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

### **Artículo 105 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961**

El derecho a la tierra, que comprende la tenencia de la tierra y el cabal cumplimiento de la función social de la misma, así como también el mejoramiento de la calidad de vida de la población campesina e indígena, estuvo enmarcado en el período en estudio por dos situaciones coyunturales, a saber: a) modificaciones a la Ley de Reforma Agraria mediante Ley habilitante y b) alto índice de ocupaciones en el primer trimestre de 1999. Estas situaciones, en principio, determinarían un cambio en la mayoría de las políticas que la anterior administración agraria venía realizando y su resultado, aun al cierre de este Informe, es de difícil evaluación.

En primer lugar, la política inicial del nuevo gobierno apuntaba a la completa reestructuración del sistema agrario nacional a través de las modificaciones que en este sentido permitiría la Ley Habilitante a la Ley de Reforma Agraria. Ramón Isea, Director Técnico del Instituto Agrario Nacional (IAN), anunció que a partir de la Habilitante "*se han trazado lineamientos como la constitución de un banco de tierras para la reincorporación de los ejidos y de las tierras baldías, el rescate de las tierras improductivas, la creación de un impuesto rural y la venta de tierras agrícolas a personas naturales y jurídicas que presenten proyectos agrícolas específicos. Asimismo, se ha acordado establecer un precio base a las parcelas para ser otorgadas como definitivas u onerosas y un programa de variedad de créditos que hagan más cortos y dinámicos los plazos de cancelación eliminando la gratuidad de las adjudicaciones*"<sup>1</sup>. Sin embargo, a pocos días de concluir el lapso dado para la Ley Habilitante no se conocían aún los avances en las supuestas modificaciones a dicha ley, por lo que el IAN seguía desarrollando los lineamientos establecidos por el antiguo pero aún vigente régimen de la Ley de Reforma Agraria.

Por otro lado, los componentes de las políticas del Plan Operativo del IAN para el año 1999, contemplan los mismos objetivos que tradicionalmente se han venido planteando en los años anteriores, los cuales pretenden dar cabal cumplimiento a los principios establecidos en el propio texto de la Ley de Reforma Agraria. A saber: velar por el cumplimiento de la función social de la tierra y la promoción del hombre del campo garantizando la seguridad jurídica; controlar las áreas incorporadas al proceso de la reforma agraria y afectación de aquellas tierras de origen privado que no cumplen con la función social de la propiedad; establecer acciones para el saneamiento y transferencia de baldíos y otras tierras públicas al IAN para su respectiva distribución a sujetos de la reforma agraria; implementar y ejecutar programas especiales para regiones fronterizas y para comunidades indígenas; coordinar la realización del

programa de financiamiento que garantice a los productores agrícolas ligados al IAN el acceso a recursos oportunos suficientes; y establecer los mecanismos de integración de los registros agrarios y públicos con la gestión catastral. Estos objetivos coinciden plenamente con las políticas tradicionales del IAN y no incluyen, al menos para este año, los cambios estructurales anunciados a principios del período presidencial. Las medidas operativas que se desprenden de estos objetivos no han modificado, en lo que va del nuevo período presidencial, los factores que limitan el ejercicio y disfrute del derecho a la tierra.

En segundo lugar y como factor determinante para el análisis de este período, se encuentra el alto índice de ocupaciones registrado durante los tres primeros meses del año, donde la conjunción de la violación del derecho a la propiedad privada, a la tierra y a una vivienda adecuada, fueron el centro de largas discusiones que pretendían dar respuesta a este fenómeno con dimensiones nacionales. Así, durante los meses de enero a marzo, se registraron a lo largo de todo el territorio nacional diversos tipos de ocupaciones, tanto en terrenos e inmuebles de propiedad privada como de propiedad de la nación, municipios y estados. Este fenómeno que ha sido tradicional y recurrente durante la era democrática venezolana, se vio magnificado en este período debido al gran número de ocupaciones, que de acuerdo con los datos suministrados por los medios de comunicación social, ascendieron a más de 15.000 durante los 3 primeros meses de gobierno, por parte de los "Sin Tierras" y los "Sin Techo". Posteriormente se pudo constatar, a través de los censos realizados por el Plan Bolívar 2000 y las distintas delegaciones agrarias de las zonas afectadas, que la mayoría de las invasiones realizadas en fundos privados y terrenos baldíos se producían solicitando el derecho a la tierra como sustento de una vivienda y no como elemento productivo y rentable.

En aquella coyuntura Provea valoró positivamente la negación del presidente de la República de permitir la actuación represiva de la Guardia Nacional (GN) en el desalojo de las ocupaciones, lo cual resultó coherente con la Observación General N°7 (1997) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, según la cual: "*14. Antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas, los Estados Parte deberían velar por que se estudien en consulta con los interesados todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza*"<sup>2</sup>.

Más allá de la valoración de esta decisión presidencial coyuntural, el eje común de los análisis realizados por los distintos sectores nacionales, fue la reprobación de las políticas agrarias y urbanas que se han mantenido hasta el momento, destacándose en primer lugar, el alto índice de concentración de tierras en pocas manos y la ausencia de políticas eficientes que garanticen la eliminación del latifundio, la distribución equitativa de las tierras, el acceso a la cartera crediticia y a la tecnología en el sector agrario. En este sentido, datos como el del Censo Agrícola realizado en 1998 por la Oficina Central de Estadística e Informática, ilustran dichas afirmaciones: "*sólo 4.2% de las tierras están cultivadas, lo que en números absolutos equivale a 500.979 explotaciones agrícolas, mientras que están sin utilizar 30 millones de hectáreas [...] y 70% de las tierras -31.2 millones de hectáreas- están en posesión del 3% de los propietarios del sector agrícola*"<sup>3</sup>. Igualmente, otro de los factores que generarían este fenómeno sería la ausencia de control de las políticas nacionales de vivienda así como el alto índice de especulación con los precios de las tierras destinadas a este fin. En este sentido el

Gerente de Tierras del IAN, Pastor Peña, señaló: "*Durante los años anteriores las tierras periféricas a las zonas urbanas, se han encarecido por movimientos especulativos en torno a los terrenos que han sido desafectados por haber perdido la vocación agrícola, estos terrenos se han entregado a municipios que a su vez los han vendido a terceros y quienes especulan con los precios de las tierras, cuestión que incide directamente en el alto costo de la vivienda*"<sup>4</sup>.

Ante esta situación, la respuesta de los diferentes sectores nacionales no se hizo esperar, siendo la más común, la exigencia del relanzamiento de la reforma agraria de conformidad con los nuevos tiempos, redimensionando el papel del organismo ejecutor de la misma como un ente que no se dedicara sólo a la simple adjudicación de tierras para incentivar el sector agrario nacional. Sin embargo, dentro de las fórmulas que se intentaron para frenar el fenómeno de las ocupaciones, destacaba precisamente la adjudicación de tierras. Así, la delegación agraria del Edo. Miranda, anunció que "*estableció un rápido mecanismo de entrega de tierras de dotación directa, a todas aquellas personas del estado, que estuvieran dispuestas a trabajarlas*"<sup>5</sup>. Días después, tanto el IAN como el Ministerio de Agricultura y Cría (MAC), anunciaban programas de adjudicación de 1.500.000 has., las cuales se adjudicarían después de un estudio socio económico a los interesados. Este programa supondría la adjudicación de la parcela y todos los servicios necesarios tales como, asistencia técnica, vivienda, salubridad, educación y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. También incluiría el traslado de asentamientos humanos a 50.000 has. propiedad del Ejecutivo donde se construirán desarrollos habitacionales<sup>6</sup>.

A pesar de estos anuncios, para la fecha de cierre de este Informe, fue imposible obtener información oficial que diera a conocer el avance de estos programas más allá de la simple adjudicación de títulos provisorios, pues los ejecutores del Plan Bolívar 2000 no tenían dicha información. Adicionalmente, el MAC informó que desde el año 1996 no han presentado Memoria y Cuenta. Por su parte, el IAN sólo suministró los datos correspondientes al año 1998, por lo cual tampoco se tuvo información oficial sobre el desarrollo de los programas implementados como respuesta a la crisis de las ocupaciones referidas en los meses de enero, febrero y marzo del presente año.

En este marco, las deficiencias de la reforma agraria como mecanismo para hacer del derecho a la propiedad una herramienta fundamental en la justicia social y el desarrollo, siguen siendo el eje característico de la situación del derecho a la tierra. Al igual que en períodos anteriores, la ausencia de políticas claras que beneficien al pequeño productor, las dificultades que persisten en el control y registro de las tierras del IAN como ente encargado de ejecutar las políticas de la reforma agraria y su consecuente adjudicación a los beneficiarios garantizando la seguridad en la tenencia de la tierra, así como también el alto índice de abusos cometidos por particulares dueños de grandes extensiones de tierras frente al sector campesino, siguen siendo los patrones determinantes de violación de este derecho. Un análisis inicial de los primeros meses de gestión de este gobierno da cuenta de que la voluntad política en el cambio de la estructura agraria imperante en el país, aún no se ha traducido en políticas novedosas y concretas que logren redimensionar la pobreza que caracteriza el agro venezolano y la correspondiente marginalización del sector campesino nacional.

## **Derecho a la propiedad de la tierra y a la seguridad de la tenencia**

Uno de los factores determinantes en el pleno ejercicio del derecho a la tierra es precisamente la seguridad de la tenencia de la tierra. Así, la relación hombre-tierra se vincula transversalmente con otros derechos que dependen de éste para su efectiva realización, como el derecho a la propiedad, el derecho a la vivienda, el derecho al trabajo productivo y estable y el derecho a la alimentación, que en su conjunto forman parte del contenido elemental del derecho a una vida digna y decorosa. En este sentido, la Declaración de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre el Progreso y el Desarrollo (1969) establece la utilización de la tierra en interés de la sociedad como medida necesaria para el desarrollo y el progreso, y la reforma agraria como mecanismo para hacer del derecho a la propiedad una herramienta fundamental en la justicia social y el desarrollo económico. Igualmente, la Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos (1976) establece que la existencia de un sistema de leyes sobre tenencia de la tierra es fundamental para asegurar la realización de los objetivos básicos de la reforma social. Asimismo establece que el derecho a la tierra es un factor indispensable en el desarrollo de los asentamientos humanos.

Así, el proceso de adjudicación de tierras por parte del ente ejecutor de la política agraria en el país recobra importantes dimensiones en el proceso de reforma agraria. De hecho, a partir de los resultados presentados en 1995 por la Comisión de Evaluación y Seguimiento de la Reforma Agraria, que mostraban que sólo un 27% de los beneficiarios del proceso de reforma agraria era poseedor de títulos de propiedad<sup>7</sup>, el impulso dado a la adjudicación de tierras cobra relevancia significativa, destacándose entre los logros más importantes de la gestión anterior. En comparación con los 624 títulos entregados durante el año 19948, en 1998 se entregaron 15.247 títulos de propiedad de la tierra en las modalidades de adjudicaciones a título provisional y definitivo, onerosos y gratuitos, en una superficie de 748.890 has. que beneficiaron a 16.922 familias<sup>9</sup>. Sin embargo, aun cuando el esfuerzo ha sido innegable, las condiciones de distribución en la tenencia de la tierra siguen siendo desproporcionadas y el alcance de estas políticas aún favorece sólo a un sector minúsculo de la población campesina.

En efecto, el Presidente del IAN, Julio Mora, ofreció datos que corroboran esta afirmación, cuando señaló que *"hay 14 millones de hectáreas concentradas en cinco mil fundos. Además hay 80 mil grandes productores y unos 400 mil pequeños productores, de los cuales el 80 por ciento no supera las 20 hectáreas, sin contar con las familias que no poseen tierra alguna..."*<sup>10</sup>. Aunado a esto, existen otros factores que siguen sin alteración alguna, los cuales condicionan la seguridad de la tenencia de la tierra como garantía del disfrute de este derecho. El retraso en la adjudicación de títulos de propiedad colectivos o individuales, el abuso por parte de terratenientes y grandes empresas explotadoras, así como la ausencia de un control eficiente en las tierras pertenecientes al Estado, persisten en Venezuela. La voluntad política manifestada a principios de este gobierno no se ha traducido en políticas eficientes que demuestren un avance significativo en este aspecto.

De acuerdo con el Reglamento de la Ley de la Reforma Agraria los lapsos establecidos para la adjudicación de títulos de propiedad provisionales o definitivos, no deben exceder de 60 días laborables cuando las tierras pertenezcan al IAN y se hayan trabajado por 3 años. De igual forma, si las tierras son baldías o del MAC, cumplidos todos los trámites pertinentes, se debe

expedir el título provisional de la propiedad al adjudicatario en el mismo plazo. Posteriormente, transcurrido un año de haberse entregado el título provisional y constatada la aptitud y dedicación del adjudicatario en las actividades agrícolas o pecuarias y no habiendo incurrido en las causales de revocatoria previstas en el artículo 83 de la Ley de Reforma Agraria, el IAN otorgará el título de propiedad individual o colectivo.

Sin embargo, las denuncias en los vicios de este proceso se siguieron presentando durante el período en estudio a lo largo de todo el territorio nacional. Durante los tres primeros meses del año, mientras se proponía la adjudicación de tierras por parte del IAN como respuesta nacional a las ocupaciones, los medios de comunicación reseñaron numerosas denuncias de colectivos campesinos de distintas zonas del país que alegaban estar siendo desalojados de forma arbitraria de los terrenos que años atrás habían estado trabajando, aun cuando cumplían todos los requisitos establecidos en la Ley de Reforma Agraria. Tal es el caso de la comunidad campesina de Gibraltar, Municipio Sucre (Edo. Zulia), conformada por 103 familias, quienes a pesar de tener 17 años trabajando 317 has. de terrenos que forman parte de los ejidos municipales y habiendo solicitado en dos oportunidades que se regularizara la tenencia de dichas tierras, han sufrido desalojos violentos sin que el IAN haya decidido la titularidad de dichos terrenos. El pasado 4 de agosto, la policía municipal, por órdenes del Prefecto Henry Laurens, sacó a todos los campesinos de la comunidad. frente a esto, la prensa recogió, en los siguientes términos, declaraciones de miembros del Comité de Tierras de Gibraltar: *"ya llevan 17 años sin ser oídos. El primer expediente lo introdujeron hace 17 años. Hace cinco lograron que la Comisión de Finanzas del Congreso Nacional, mediante la intervención de la Comisión Agraria [...] les asignara 250 millones de bolívares para la adquisición de tres lotes de tierras, pero los recursos fueron desviados"*<sup>11</sup>. En el mes de mayo, volvieron a introducir todos los requisitos ante el IAN sin que hayan recibido respuesta alguna. Actualmente la comunidad se encuentra desalojada sin que hasta los momentos ni la municipalidad ni el IAN hayan dado respuesta a sus planteamientos.

Por otro lado, los conflictos entre particulares dueños de grandes extensiones de tierras con los pequeños productores siguen presentándose. Informes anteriores de Provea han señalado la incapacidad del IAN para dar respuesta inmediata a los conflictos generados en el campo entre ambos sectores, siendo que es recurrente la presencia casi mensual de campesinos denunciando en los medios de comunicación social hostigamientos por parte de particulares que alegan ser dueños de los terrenos que tradicionalmente aquéllos han venido trabajando. El bloqueo de servidumbres de paso al acceso de agua, el desalojo violento por parte de autoridades municipales, el forjamiento de títulos de propiedad, el conflicto de competencias entre tribunales agrarios y procuradurías agrarias y la ausencia de control y registro de las tierras, son los denominadores comunes de este tipo de conflictos.

Durante los meses de marzo a septiembre de este año, se reseñaron por lo menos 19 denuncias de distintos comités de tierras con estas características. En abril de este año, agricultores de Chirimena, Municipio Higuero (Edo. Miranda), denunciaron que las tierras de vocación agrícola del litoral de Barlovento han sufrido una drástica transformación por la incursión de terratenientes, quienes progresivamente han ido reduciendo las tierras de los pequeños productores bajo el amparo de la Guardia Nacional (GN) y las autoridades judiciales de Higuero, a pesar de que las mismas son propiedad del IAN y los campesinos las han

trabajado desde generaciones anteriores. En el mismo mes, parceleros del sector Campo Alegre de San Diego, Municipio Sotillo (Edo. Lara), denunciaron que durante muchos años fueron hostigados por un terrateniente, hasta que un Tribunal Superior Agrario en sentencia definitivamente firme les ratificó el derecho en las 363 has. que han venido trabajando. Sin embargo, a pesar de gozar de una sentencia judicial que los favorece, nuevamente se han visto acosados por el mismo terrateniente que a pesar de haber perdido el caso, vendió fraudulentamente las tierras a una Asociación Civil que actualmente pretende desalojarlos<sup>12</sup>. Igualmente, campesinos del Asentamiento El Rosario del Municipio Caroní (Edo. Bolívar), quienes trabajan 277 has. pertenecientes al IAN que venían ocupando desde hace más de 10 años, denunciaron el desalojo arbitrario y violento por parte de un Tribunal Agrario y las fuerzas públicas, debido a que un terrateniente había forjado los documentos de propiedad de las tierras. En dicho desalojo 15 personas fueron agredidas con bombas lacrimógenas y sus barracas fueron derribadas. Esta situación también fue denunciada ante el Ministerio Público y la Sub-Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, sin embargo no se tuvo noticias de la intervención de las autoridades del IAN en estos hechos<sup>13</sup>. Estos tres casos ilustran la vigencia de este patrón de violación de la seguridad de la tenencia de la tierra que previamente se ha venido denunciando, a la par de la ausencia de control de las tierras que forman parte del patrimonio del IAN.

En este sentido, los diagnósticos referidos a la gran cantidad de tierras que pertenecen al IAN, siguen siendo acertados. Julio Mora, acotó al respecto: "*Hay tierras que no han sido protocolizadas por la Procuraduría Agraria, a pesar de que el proceso se inició en el año 1952. En consecuencia no se pueden entregar títulos definitivos en estas parcelas*"<sup>14</sup>. A esto hay que agregarle la cantidad de cambios en tamaño que se suceden anualmente en los fundos y que carecen de cualquier tipo de control ni registro. Gladys Duque, Planificadora Jefe de la División de Inventario de Tierras en Catastro del MAC, señaló que los registros de tierras "*tanto de los beneficiarios de la reforma como de los dueños privados, se ha realizado de manera incompleta. Como no todos acuden hasta los registros para formalizar el otorgamiento de las tierras, o en otros casos han dividido las parcelas sin notificar cambios sufridos en el terreno, resulta que existen estados con una superficie mayor a la real. Tal es el caso de Carabobo, Guárico y Portuguesa. Estados que según la inscripción de predios elaborada por el MAC, cuentan ahora con mayor área*"<sup>15</sup>.

Esta crisis de control y registro de las tierras del IAN y en general de las tierras pertenecientes al Estado, también fue uno de los puntos mayormente destacados durante el fenómeno de las invasiones registradas al inicio del actual período presidencial. Sin embargo, la actualización del registro y catastro de tierras ha sido un elemento característico en la planificación de los últimos 10 años del IAN, sin que hasta los actuales momentos haya dado los resultados esperados. En efecto, en el Programa de Actividades Centrales del Plan Operativo para 1999 del IAN, aparece como uno de los objetivos principales "*Ejecutar catastro físico-parcelarios en asentamientos a fin de servir de apoyo al proyecto de adjudicación de tierras y para el control de propiedades y beneficiarios*" en un total de 681.893 has. De acuerdo con lo ejecutado de este mismo objetivo durante el año 1998, se realizó el registro catastral en 379.793 has<sup>16</sup>. Estas cifras contrastan drásticamente con las suministradas por la Gerencia de Planificación de Tierras. Para abril de este año, el IAN había registrado en su inventario, un total de 11.052.689,23 has. de su propiedad, con lo cual para este año, de cumplirse cabalmente el objetivo planificado -el catastro de 681.893 has.- sólo se habrían controlado 6,16% del total de tierras del IAN, a lo que habría que sumar el 3,4% registrado durante 1998. Si a la lentitud de

este proceso se le suma la rapidez con la que cambian las tierras de propiedad y tenencia, resulta poco probable que en corto o mediano plazo se puedan tener datos confiables que garanticen un mecanismo transparente de adjudicación de tierras que elimine los tradicionales conflictos en el campo que continuaron produciéndose.

A los factores antes señalados, también se le debe agregar que anualmente, dentro de las políticas del IAN, se encuentra la adquisición de fundos tanto privados como de terrenos baldíos y otros de origen público para que sean adjudicados a sujetos beneficiarios de la reforma agraria, *"a fin de que se incorporen al desarrollo económico, político y social del país"*<sup>17</sup>. De acuerdo con las cifras del IAN, durante el año 1998 fueron adquiridos 26 fundos, que beneficiarán a 1.763 familias campesinas en una superficie de 42.535 has., por un monto de Bs. 3.752.267.557. La adquisición de estos fundos obedece a la satisfacción de los objetivos de la reforma agraria, tomándose en cuenta para la adjudicación de los mismos, aquellos fundos ocupados por campesinos, así como también donde se han otorgado amparos agrarios y los que se encontraban en juicios de expropiación. *"De esta manera, se hace justicia en dos sentidos: Por una parte, se cumple con los propietarios, que durante muchos años aspiraban a que se les cancelara el precio de su fundo, y por la otra se permite la dotación de tierra a los campesinos que durante años han trabajado las mismas, otorgándoles los respectivos títulos de propiedad, como una justa recompensa a sus esfuerzos"*<sup>18</sup>.

Sin embargo, estos esfuerzos siguen sin satisfacer las expectativas de la regularización de las tierras. Así se pronunció la Federación Nacional de Ganaderos (Fedenaga), que instó al nuevo gobierno a *"resolver la deuda social que se tiene con más de 36 mil familias que ocupan, irregularmente, propiedades privadas afectadas por la reforma agraria y que desde hace más de 30 años han quedado sin indemniza"*. Estos señalaron que el IAN tiene capacidad de recursos para enfrentar estos compromisos; el presidente de Fedenaga señaló en este sentido que *"podría darles a los ocupantes una documentación más propia que un título provisional gratuito o una prenda agraria, que no es otra cosa que cerrarle el paso a estos pisatarios a créditos, desarrollo tecnológico y explotación eficiente de los recursos de la tierra"*<sup>19</sup>.

Sin lugar a dudas, el IAN ha hecho un esfuerzo en los últimos años por revertir las tres décadas anteriores de la reforma agraria cuyo resultado fue casi nulo. Sin embargo, el deterioro de este sector amerita algo más que buenas intenciones, es necesario una profundización y masificación de las políticas emprendidas hasta los momentos, para eliminar los factores de inequidad que aún persisten en el campo venezolano.

### **Función social de la tierra**

En efecto, la transformación de la agricultura de subsistencia en agricultura rentable y sustentable se inicia con la seguridad de la tenencia de la tierra, pero necesita de otros elementos que se analizan a continuación.

El artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria reglamenta el principio constitucional de la función social de la propiedad. Así, a los fines de la reforma agraria, la propiedad privada de la tierra cumple con su función social cuando se ajusta a los siguientes elementos: primero, "*La explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento apreciable en forma tal que los factores de producción se apliquen eficazmente...*"; segundo, "*El trabajo y la dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra...*"; tercero, "*El cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables*"; cuarto, "*El acatamiento de las normas jurídicas que regulan el trabajo asalariado, las demás relaciones de trabajo en el campo y los contratos agrícolas en las condiciones que señala esta ley*"; y quinto, "*La inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas*". De esta forma, se establece como criterio fundamental a los fines de ejecutar la reforma agraria la fiscalización en el cumplimiento del principio de la función social de la tierra.

Sin embargo, se ha señalado suficientemente la inequidad en la distribución de las tierras que caracteriza al país. De acuerdo con el índice de concentración de Giny, los siete países con mayor concentración de terrenos en el mundo están en América Latina y el Caribe. Venezuela es el segundo de los países en orden descendente con 93% de concentración de tierras<sup>20</sup>. De hecho, las actuales autoridades del IAN han reconocido esta crítica situación. Julio Mora señaló: "*Sabemos que los que tienen grandes extensiones de tierra poseen más de una propiedad, lo que quiere decir que hay unos 3.500 propietarios que aun practican el latifundio*"<sup>21</sup>.

Pese a esta realidad, la inoperancia de los mecanismos legales existentes para combatir el latifundio siguen siendo una realidad. El artículo 9 de la Ley de Reforma Agraria establece la posibilidad de denunciar aquellas tierras que no cumplen su función social, a los fines de que se inicie una averiguación y, en caso de ser constatado que no la cumple, dichas tierras deberán ser expropiadas con fines de reforma agraria. Sin embargo, esta legislación, lejos de favorecer a pequeños productores beneficiarios de la reforma agraria, ha sido utilizada por el IAN con fines especulativos en la venta de tierras de propiedad pública. Este organismo ha desafectado y vendido tierras de vocación agrícola para usos turísticos, de vivienda o de grandes explotaciones, que no se corresponden con las características de producción de la zona. Dos casos emblemáticos sirven para ilustrar esta situación.

Provea denunció en Informes pasados la crítica situación que actualmente confrontan campesinos del Edo. Portuguesa con la empresa cartonera Smurfit Carton<sup>22</sup>. "*La empresa comenzó adquiriendo tierras en 1986 y en la actualidad es propietaria de 15 fincas, con un total de unas 27.000 hectáreas. Al menos la mitad de dichas tierras han sido clasificadas como de prioridad agrícola. De acuerdo con la legislación venezolana, dichas tierras no podrían haber sido plantadas con árboles. Sin embargo lo han sido y gran parte de las mismas se encuentran hoy cubiertas de eucaliptos, pinos y melinas. En 1997, la Smurfit adquirió una extensa finca (La Productora), que hasta el momento había estado dedicada a la producción agrícola comercial y a la cría de ganado. Los campesinos de dos comunidades adyacentes (Morador y Tierra Buena) habían estado a la espera de que se les adjudicaran tierras de dicha finca en el marco de reforma agraria [...] El 14 de julio de 1997, los campesinos ocuparon La Productora, solicitando que el gobierno les asignara parte de dichas tierras. Como respuesta se envió a la Guardia Nacional*"<sup>23</sup>. Para ese entonces, el delegado agrario de la zona señaló: "*se determinó*

*que en esa finca había actividad agropecuaria y en virtud de ello función social*"<sup>24</sup>. Es importante destacar que el actual Presidente de la República, en su propuesta de gobierno, señalaba como uno de los objetivos para reactivar la agricultura nacional, la "*atención prioritaria a la producción agrícola primaria y agroindustrial, con énfasis en las prácticas conservacionistas, para alcanzar los niveles adecuados, en volúmenes, calidades y rendimientos, que garanticen la seguridad alimentaria y faciliten una ordenación sustentable del territorio*"<sup>25</sup>. Una muestra de voluntad en este sentido, sería el control de la empresa Smurfit Carton y sus actividades en el territorio nacional. Sin embargo, en los actuales momentos, no se conoce de ninguna respuesta de las autoridades nacionales a los fines de resolver esta situación.

Otro caso relevante en este contexto es la denuncia formulada por los productores del asentamiento campesino El Banco, del Municipio San Joaquín (Edo. Carabobo). En esa comunidad<sup>124</sup> productores ubicados en 8000has. asentados desde 1961, levantaron su voz de alerta para advertir acerca de las intenciones de construir viviendas en estos territorios, pese a la vocación agrícola de los mismos. En esta zona, de acuerdo con los datos suministrados por los propios productores, se cultivan más de 800 has. y se generan 300 empleos directos y más de 4.000 indirectos. El conflicto se originó en el momento en que Ingeniería Municipal de la Alcaldía de San Joaquín otorgó permisología a los fines de permitir desarrollos urbanos, toda vez que "*la ordenanza del plan de desarrollo urbano de San Joaquín, en su artículo 19 dice que la utilidad de las tierras de El Banco son para uso agrícola o para la instalación de parques metropolitanos, equipamientos urbanos o desarrollos residenciales cuando así lo requiera*"<sup>26</sup>. Según el ingeniero municipal, el sector El Banco se encontraría dentro de los sectores con más solicitud de urbanismo del municipio. Por su parte el IAN -que es el dueño del terreno- ha ofrecido la desafectación de las tierras por razones urbanas, aun cuando en comunicación de Mindur Carabobo se indica que a dicho terreno se le asigna uso agropecuario de acuerdo con el Plan de Ordenación Urbanística del área metropolitana Valencia-Guacara. Pese a la denuncia formulada por los parceleros de esta localidad, no se encontraron datos emanados del IAN que explicaran esta situación y que dieran respuesta a las demandas de los parceleros.

Por su parte, las nuevas autoridades del IAN han anunciado la implementación del impuesto predial a las fincas ociosas, como parte de las políticas para la reestructuración del agro nacional y como fórmula para combatir el latifundio. Según Julio Mora, Presidente del IAN, ésta "*podría ser la solución para romper con la estructura latifundista que aqueja al país, y en segundo lugar lo obtenido por este tributo podría ser reinvertido en la agricultura, para dotar al campo de servicios, infraestructura y preparación al pequeño productor*"<sup>27</sup>. Sin embargo y tal como se señaló anteriormente, la implementación de dicho tributo era uno de los lineamientos que debían ponerse en marcha con las modificaciones que se iniciarían a partir de la Ley Habilitante en la Ley de Reforma Agraria. Dicha reforma no se ha concretado. Tampoco se ha señalado cuándo se implementará este mecanismo que suponía un principio de solución en la estructura latifundista del país. Difícilmente se puede considerar que dicho impuesto, como política aislada, garantice la función social de la tierra y que se traduzca en consecuencia en provecho para los pequeños y medianos productores agropecuarios.

## **Derecho al trabajo productivo y estable**

La titularidad de las tierras y la eficiencia en los mecanismos crediticios a favor del pequeño y mediano productor, así como la asistencia técnica, son en su conjunto, elementos indispensables para que la tierra sea un medio que garantice el derecho al trabajo productivo y estable en el campo venezolano. La ausencia de estos requisitos o la inoperancia de los mecanismos de implementación, trae como lógico resultado el lento desarrollo de las comunidades agrícolas en unos casos, y en otros, el abandono del campo como herramienta de progreso y desarrollo sustentable.

Pese a este diagnóstico, la realidad de la cartera crediticia del agro venezolano se ha empeorado en los últimos años, no sólo en el ámbito de los créditos bancarios sino de los mismos programas destinados al pequeño y mediano productor en el contexto de la reforma agraria. En efecto, de acuerdo con los datos suministrados por el IAN, existieron diversos factores que desmejoraron las políticas destinadas a este sector: *"problemas tales como el creciente aumento de la tasa de interés bancaria, problemas en la comercialización e incertidumbre en el precio de la cosecha, determinaron que muchos productores no mostraran interés en participar en el programa y otros no aceptaron el financiamiento inicialmente aprobado, situación ésta que al final afectó considerablemente las metas inicialmente programadas, que contemplaba un crecimiento en el número de beneficiarios a atender durante el ciclo de invierno 98'28.*

Igualmente, la evaluación realizada durante el año 1998 por el Programa de financiamiento agrícola para pequeños y medianos productores beneficiarios de la reforma agraria del IAN, señaló la marcada incidencia que tuvieron el continuo aumento de las tasas de interés bancaria y la escasez de recursos de los organismos del sector en el proceso de inmovilización agrícola. Estos factores habrían producido una baja en las inversiones en los asentamientos campesinos y en los programas socioproductivos para las comunidades campesinas e indígenas. Por su parte, el problema presupuestario del Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (ICAP) también fue señalado como uno de los factores limitantes en el proceso de inserción del pequeño productor en el mercado agrícola nacional, *"a tal punto que cada año se benefician menos productores y se reduce el área cultivada"*<sup>29</sup>. En este sentido, sólo un grupo de 22 organizaciones económicas campesinas -con un total de 287 beneficiarios- fueron beneficiadas durante el año 1998 con los créditos otorgados por dicho instituto.

De acuerdo con estudios realizados por la firma consultora Agroplan, existen otros factores coyunturales que también han empeorado esta situación: *"los precios reales de los productos agrícolas han registrado una caída promedio en la década que va desde 1988 hasta los primeros seis meses de 1999 [...] como resultado de la natural incidencia de la inflación, la sobrevaluación del tipo de cambio y, como grave elemento coyuntural, los elevados inventarios que posee la industria nacional, debido a la baja de consumo de alimentos que se ubica aproximadamente en 15% [...] De hecho en términos reales- ajustada por inflación- la cartera de crédito sectorial ha caído en 35%, a pesar de que se ha registrado un crecimiento nominal inferior al 10%. El factor inflacionario está determinando un empobrecimiento radical de la población que deriva su sustento de esta actividad. Según estadísticas de Cordiplan, la tasa de desocupación en el agro ha subido 5% en lo que va de año; pero el deterioro del salario en los dos últimos años ha sido calculado en 42%, con el elemento adicional de que el ingreso*

*promedio de los trabajadores, en esta área de la economía, es proporcionalmente más bajo que el del resto de los sectores productivos locales*"<sup>30</sup>.

Por su parte, los resultados arrojados por el Programa de apoyo técnico y de comercialización demuestran la poca capacidad del IAN para incidir con sus políticas de manera masiva en el agro venezolano. A pesar de que el IAN, mediante acuerdos de cooperación con organismos regionales, logró la consolidación de 6 cooperativas -con apoyo técnico, financiero y de infraestructura- y que fomentó la organización de 19 nuevas cooperativas en igual número de asentamientos campesinos, las cifras no son alentadoras. De acuerdo con la División de Planificación del IAN, existen actualmente registrados un total de 1.600 asentamientos campesinos, de los cuales sólo el 1,56% se ha beneficiado con estos programas<sup>31</sup>.

Frente a esta situación, pequeños productores y parceleros han optado por buscar fórmulas alternativas que les permita insertarse en el mercado agrario nacional. Sin embargo, la ausencia de políticas que controlen estas actividades ha generado una mayor incertidumbre en el sector, con repercusiones directas y negativas. Tal es el caso de 2.000 parceleros cultivadores de caña de azúcar del sistema de riego Cojedes-Sarare en la Parroquia Pimpinela (Edo. Portuguesa), quienes solicitaron préstamos para la preparación de las tierras con abonos y semillas a la central azucarera de la zona; ésta -de acuerdo con sus denuncias- pretende despojarlos de sus tierras una vez que perdieron los cultivos y se les ha hecho imposible cancelar el crédito solicitado. Entre octubre de 1998 y marzo de 1999, los cultivadores de caña de azúcar solicitaron préstamos que ascendían a Bs. 8.000.000, pero con los altos intereses y gastos administrativos, la suma requerida actualmente por la central azucarera asciende a Bs. 11.000.000 por cada parcelero. De acuerdo a sus declaraciones: "*con estos cobros compulsivos y escandalosos no pueden cubrir con sus esfuerzos tales aspiraciones, lo cual pudiera concluir en un litigio inaceptable a los fines de que en forma unilateral los dueños de la azucarera le pusieran la mano a las tierras de los labradores*"<sup>32</sup>. Originalmente el convenio de préstamo establecía que por la siembra de caña de azúcar en sus tierras se les daría asistencia técnica, pero esto no se cumplió, el cultivo se perdió y en la actualidad carecen de los recursos necesarios para cancelar la deuda. Este caso fue planteado ante distintas instancias oficiales, sin que hasta el cierre de este Informe se tuviera información sobre las soluciones planteadas a esta situación. En síntesis, el abandono del trabajo en el campo es la respuesta natural a la falta de políticas integrales del Estado venezolano frente al sector agropecuario: las deficiencias en los programas crediticios, la poca incidencia de los programas de desarrollo y la deficiente situación de los trabajadores rurales no se han modificado. Por otro lado, las políticas existentes actualmente resultan a todas luces desajustadas para satisfacer los requerimientos necesarios de este sector en cuanto a siembra, mantenimiento y producción, elementos fundamentales para la plena vigencia del derecho al trabajo como elemento productivo y estable en el agro venezolano.

### **Seguridad Social y Calidad de vida**

Con el panorama descrito, la calidad de vida y la seguridad social de los trabajadores del campo venezolano no puede ser halagadora. El equilibrio real en este sector también pasa por el cumplimiento de las obligaciones del Estado en cuanto a derechos que forman parte del

contenido esencial del derecho a la tierra, que como se señaló anteriormente, va más allá de la discusión sobre la propiedad jurídica de la misma.

En este sentido, la Dirección de Desarrollo Agrario del IAN tiene como objetivo primordial la mejora de las condiciones de vida de la población campesina e indígena del país, mediante la implementación de proyectos integrales, con la aplicación de acciones teórico-prácticas en materia de organización, producción, cooperativas, salud y mejoramiento de la infraestructura comunitaria básica y para la producción<sup>33</sup>.

En efecto, durante el años 1998 esta dirección invirtió Bs. 177.180.660, beneficiando aproximadamente a 5.000 familias campesinas e indígenas, lo que permitió desarrollar los siguientes proyectos: 44 de Capacitación y Organización; 960 de Huertos Familiares; 332 de Especies Menores (Aves, Porcinos y Ovinos); 32 de proyectos de salud; 81 de infraestructura básica; 4 de infraestructura comunitaria; 5 Artesanales (micro-empresas) y 19 de deportes y recreación. Igualmente, para garantizar a los productores un mejor nivel de vida, se realizaron convenios participativos para el otorgamiento de financiamiento de actividades agropecuarias, construcción de granjas integrales y asistencia técnica; al efecto se suscribieron 19 convenios, por un monto de Bs. 66.534.058 como aporte del IAN y Bs.74.500.000 como aporte de otras instituciones.

Sin embargo, las proyecciones realizadas por el Presidente del IAN para este año, según las cuales durante este período presidencial serán atendidos 100 asentamientos campesinos a través de "*Comités de Desarrollo Agrario*<sup>34</sup> que se están creando en todo el territorio nacional [...] hasta el momento [instalados] en los estados Aragua, Carabobo, Miranda, Lara, Barinas, Anzoátegui, Sucre y Monagas"<sup>35</sup>, contrastan con los datos suministrados por la Ing. Avendaño, responsable de la Dirección de Desarrollo Agrario, quien señaló que "*En la actualidad no estamos desarrollando ningún programa nuevo, mantenemos los mismo que se han venido manejando hasta ahora, pues a pesar de que existen nuevos proyectos, los mismos están parados por falta de presupuesto, ya que la ejecución presupuestaria para el año 1999 no se ha recibido*"<sup>36</sup>.

Igualmente, las acciones realizadas por el IAN siguen sin tener el impacto necesario para el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores campesinos. En este sentido, las denuncias de abandono del campo una vez que el IAN y el MAC reparten las tierras en parcelas, tienen que ver con que estos organismos se olvidan de los asentamientos y no se les dota de la infraestructura necesaria en vialidad, salud, vivienda, agua potable y servicios sanitarios para que la familia se arraigue al terreno y que no lo abandone. Según la Federación Campesina Venezolana, un ejemplo claro de esta realidad es la situación de los campesinos de la región zuliana que contrasta con el 63% de la superficie terrestre de esa entidad, la cual se caracteriza por su vocación agrícola.

Dos casos son emblemáticos para ilustrar la incoherencia de las políticas implementadas en este sector. En el Km. 25 de la carretera de Maracaibo-Perijá, al igual que en otros sectores de la región zuliana, se han invertido cuantiosas sumas de dinero para la dotación de tierras a los campesinos que la solicitaron, de conformidad con los trámites establecidos en la Ley de Reforma Agraria. A éstos, se les dotó de sistemas colectivos de riego que debían ser mantenidos por los mismo beneficiarios para garantizar su funcionamiento. En el caso del asentamiento "La Cepeda", ubicado en la jurisdicción de los Municipios San Francisco y La Cañada de Urdaneta, a través del MAC y el IAN se estructuró un sistema de riego que permite dotar de agua a los campesinos que se ubicaron en estas parcelas. Sin embargo, la ausencia de políticas integrales en este sector, ha traído como consecuencia, que actualmente el 90% de los parceleros de este asentamiento hayan vendido o abandonado sus parcelas por la ausencia de servicios básicos tales como educación, vivienda, vialidad y mecanismos de comercialización para sus cosechas. Por su parte, en el Asentamiento "Palito Blanco" del otro lado de la carretera, la imposibilidad de hacer inversiones en la perforación de los pozos para el mantenimiento de parcelas y la ausencia de sistemas para la dotación de agua, tuvo como consecuencia el mismo resultado. Así, aquellos que tienen la posibilidad para efectuar la perforación de pozos, la han convertido en un negocio, ya que venden el suministro de agua a los demás miembros del asentamiento, en cantidades que oscilan entre Bs. 50.000 y 180.000 mensuales<sup>37</sup>.

Estos ejemplos dan cuenta de la necesidad de garantizar políticas tendientes a mantener una estrecha vinculación del hombre con el campo, sobre la base de la vigencia de derechos económicos, sociales y culturales, que permitan un viraje en la situación social del campesino y conviertan la reforma agraria en el mecanismo de desarrollo social para lo cual fue consagrada.

---

1. El Universal, 02.06.99, pág. 2-12. 2

2. Servicio Informativo Provea: Derechos Humanos y coyuntura". N°6. Sitio Web:

<http://www.derecos.org.ve>

3. El Nacional, 23.03.99, pág. E-7.

4. Pastor Peña en entrevista a Provea. 13.10.99.

5. La Voz de Guarenas, 17.03.99, pág. 7.

6. El Nacional, 25.03.99, pág. E-2 y El Nacional, 26.03.99, pág. D-4.

7. Informe Anual Octubre 94 - Septiembre 95. Caracas, 1995. Pág. 170.

8. IAN. Gerencia de Tierras y de Planificación, en Provea: Informe Anual Octubre 97 -Septiembre 98. Caracas, 1998. Pág. 219.
9. IAN: Síntesis Memoria y Cuenta de 1998. Formato disquete. Caracas, 1999. S/P.
10. El Correo del Presidente, 31.08.99, pág. 9.
11. Panorama, 18.08.99, pág. 4-13.
12. El Informador, 07.04.99, pág. 24.
13. El Correo del Caroní, 09.07.99, pág. D-7.
14. Economía Hoy, 10.06.99, pág. 24.
15. El Universal, 21.03.99, pág. 2-1.
16. IAN: Síntesis de la Memoria y Cuenta de 1998. Op. Cit.
17. IAN: Síntesis de la Memoria y Cuenta de 1998. Op. Cit.
18. Ídem.
19. El Universal, 17.05.99, pág. 2-12.
20. El Universal, 02.11.98, pág. 2-1.
21. El Correo del Presidente, 31.08.99, pág. 9.

22. Provea: Informe Anual Septiembre 1996 - Octubre 1997. Caracas. 1997. Pág. 220.
  
23. AMIGRANSA: La lucha contra las plantaciones de Smurfit. En comunicación a Provea de fecha 17.12.98. Este caso incluye denuncias en materia de ambiente; ver Capítulo sobre derecho al ambiente.
  
24. El Informador, 22.07.97, pág 7-B.
  
25. Propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela. Caracas. 1998.
  
26. El Carabobeño, 13.10.98, pág. C-4.
  
27. Economía Hoy, 25.05.9, pág 12.
  
28. IAN: Síntesis de la Memoria y Cuenta de 1998. Op. Cit.
  
29. Ídem.
  
30. Economía Hoy, 26.07.99, pág.16.
  
31. IAN: Síntesis de la Memoria y Cuenta de 1998. Op. Cit.
  
32. Ultimas Noticias, 08.04.99, pág 28.
  
33. IAN: Síntesis de la Memoria y Cuenta de 1998. Op. Cit.
  
34. Estos Comités estarán integrados por los organismos que conforman el MAC y los entes públicos relacionados con salud, educación y vivienda, incorporando además las oficinas del Plan Bolívar 2000.
  
35. La Voz, 16.06.99, pág. 10.
  
36. Ingeniero Avendaño en entrevista a Provea. 13.10.99.

37. Panorama, 14.06.99, pág. 4-2.