

Derecho a la tierra

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar, así como su incorporación al desarrollo nacional. Igualmente fomentará la actividad agrícola y el uso óptimo de la tierra mediante la dotación de obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica... El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente la tierra de vocación agrícola. Los campesinos o campesinas tienen derecho a la propiedad de la tierra...

Artículos 306 y 307 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Durante el lapso que cubre este Informe, el Estado mostró voluntad de lograr cambios sustanciales en la estructura de la tenencia y uso de la tierra, mediante la aplicación del nuevo ordenamiento jurídico en materia de tierras y desarrollo agrario.

Se observaron progresos en la adjudicación de tierras, en la organización de los sectores productivos del campo, en la orientación de la inversión, la planificación de la producción anual, la dotación de maquinaria, así como en el financiamiento a los trabajadores y productores del campo. Cabe destacar que la distribución de tierras se realizó casi exclusivamente a partir de aquellas que son propiedad del Estado, manteniéndose intactas las de latifundistas privados.

Según fuentes del Instituto Nacional de Tierras (INTI) se distribuyeron desde febrero hasta agosto de 2003, 1.171.925 ha.¹. Este proceso se desarrolló en un clima de tensión, en el que los sectores empresariales y grandes propietarios de tierra continuaron oponiéndose a estas políticas públicas. La adjudicación provisional de tierras a través del mecanismo jurídico de cartas agrarias, y algunas ocupaciones realizadas en tierras de supuesta propiedad privada, generaron airadas protestas de los grandes propietarios. En ese contexto, se interpusieron acciones de nulidad contra artículos de la Ley de Tierras y

1. INSTITUTO NACIONAL DE TIERRAS: Plan Zamora 2003, logros alcanzados. Caracas, septiembre 2003. Mimeo.

Desarrollo Agrario, contra el Decreto N° 2.292 y la Resolución N° 177 del INTI, y también se registraron hechos de violencia. Desde enero hasta septiembre de 2003, según informaciones aportadas por organizaciones campesinas, 20 campesinos e indígenas fueron asesinados y otros tantos resultaron heridos. Ninguno de estos asesinatos fue atribuido a organismos de seguridad del Estado², y en varios de ellos las familias afectadas u organizaciones campesinas responsabilizaron de las muertes a sicarios presuntamente contratados por grandes propietarios³. A su vez, algunos productores del campo denunciaron haber sido agredidos o amenazados por organizaciones campesinas o funcionarios del Estado⁴.

En el marco de la ejecución de políticas públicas en el campo, algunos grandes propietarios denunciaron arbitrariedades cometidas por funcionarios del INTI, tales como violación del debido proceso y promoción de las invasiones. Frente a tales hechos, ejercieron acciones ante el Ministerio Público e iniciaron procesos judiciales reivindicatorios de propiedad⁵. La inexistencia de un catastro que determine con certeza cuáles tierras son propiedad del Estado y cuáles privadas, continuó siendo fuente de conflicto.

Políticas públicas para distribuir la tierra y combatir el latifundio

Desde 1961, en el país se establecieron normas orientadas a lograr una distribución justa de la tierra, combatir el latifundio y de-

mocratizar la producción en el campo. Pese a algunos avances iniciales logrados a través de la Ley de Reforma Agraria, pasados más de 40 años, la estructura de la tenencia de la tierra no varió en lo fundamental y no se logró un desarrollo agrario significativo, ni se elevó de manera sustancial la calidad de vida de la población campesina. El Estado administró de manera inadecuada sus tierras, mantuvo ociosas millones de hectáreas y muchas de sus posesiones fueron ocupadas por grandes, medianos y pequeños propietarios. Los procesos de adjudicación fueron lentos y plagados de irregularidades, lo que produjo distorsiones en las políticas públicas. Según el censo agrícola de 1998, elaborado por la OCEI (actual INE), *“el 5% de los propietarios agrícolas acaparan el 75% de las tierras. Mientras que el 75% de los propietarios se ven obligados a repartirse sólo el 6% de las tierras”*⁶.

Una evaluación parcial de los alcances de la reforma agraria⁷ nos indica que en 1995 sólo un 27% de los productores beneficiados por esta política poseía títulos definitivos de propiedad. De ellos, un 82% eran títulos individuales y 18% colectivos. El 73% de los títulos otorgados se hizo de manera gratuita, y el restante 27% de manera onerosa.

Un 73% de los productores beneficiados no poseía títulos definitivos de propiedad. De ellos un 24% disponía de títulos provisionales, un 48% eran ocupantes y un 1% arrendatarios.

Un 88% de los productores disponía de una sola parcela, el 9% poseía dos, el 1,5%

2. COORDINADORA AGRARIA NACIONAL: Campeños e indígenas asesinados en lucha por la tierra. 2003. Mimeo.
3. El Nacional, 17.05.03, pág B-7.
4. Tal Cual, 06.05.03, pág. 4.
5. El Universal, 15.05.03, pág.1-6.
6. Citado en Julio César Centeno: *Caen los bosques de Venezuela* [en línea] < <http://www.ecoportat.net/articulos/bosques.htm> >
7. COMISION PRESIDENCIAL DE EVALUACION Y SEGUIMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA: Evaluación de la Reforma Agraria Venezolana. Caracas, 1995.

disponía de tres y el 1,5% restante disponía de tres o más parcelas. Un 57% de las explotaciones las realizaba de manera directa el productor y su familia. Un 42% se hacía de manera directa complementada con la contratación de trabajadores. Apenas un 1% de las explotaciones se manejaba de manera indirecta. Solo un 17% de los productores recibía asistencia técnica, que provenía en un 51% de organizaciones públicas y un 49% de las privadas. El 71% consideraba que esa asistencia técnica había sido mala, regular para el 20% y buena solo para el 9%. La superficie sembrada por los productores en el subsector agrícola vegetal en 1994 fue, en promedio, de 11,35 ha. La superficie promedio de las parcelas era de 55,91 ha. Al excluirse las unidades superiores a las 500 ha., la superficie promedio se situó en 232 ha. De los productores encuestados, un 43% consideraba que la reforma agraria había sido regular, un 16% mala y un 40% buena o muy buena. La asignación de créditos era considerada por 75% de los encuestados como mala, mientras 19% opinaba que era regular y solo un 7% la consideraba buena. Las tres necesidades más importantes señaladas por los productores fueron: crédito, un 23%, vialidad, un 15% y riego, un 10%. Para 1995 la situación social de la población favorecida por la reforma agraria era: un 26% de los beneficiarios era analfabeta y 49% de ellos tenía una instrucción inferior al tercer grado de primaria. Un 17% de los beneficiarios vivía en rancho, un 9% de esas viviendas carecía de servicio alguno. Un 55% de los beneficiarios vivía fuera de su unidad de producción. No obstante, un 76% vivía en asentamiento o área no parcelada y un 86% dentro de las propias áreas rurales.

En la evaluación realizada por la Comisión, destaca el hecho de que la mayoría de los beneficiarios no se sintió satisfecha con el proceso de reforma agraria. La mayoría de las personas beneficiadas no llegó a obtener la titularidad de las tierras y el Estado no desarrolló una política pública que les garantizara asistencia técnica y crédito. Además, la población campesina se benefició poco de los proyectos educativos desarrollados en el país y un porcentaje importante careció de vivienda adecuada.

El nuevo ordenamiento jurídico que se desarrolló a partir de la Constitución de 1999 pretende atacar los problemas estructurales existentes, enfrentar las distorsiones que se produjeron y lograr una verdadera democratización de la tenencia y producción de las tierras de vocación agroalimentaria: “...se procura una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa en cuanto a la tenencia de tierras y desarrollo de toda la actividad agraria”⁸.

Las Cartas Agrarias

En tal sentido, se constataron en el presente lapso medidas que revelan un avance hacia una mejor distribución de la tierra y una más eficiente administración de las tierras del Estado: procesos masivos de distribución de tierra, identificación y censo progresivo de las tierras propiedad del Estado, inversiones para la producción de rubros agrícolas, planificación de la producción anual, otorgamiento de créditos y asesoría técnica, entre otras, son medidas que dan cuenta de tales avances.

A través del INTI, se realizaron procesos de adjudicación de tierras propiedad del Esta-

8. LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO: Exposición de Motivos. Gaceta Oficial N° 37.323 del 13.11.01.

do mediante diversas modalidades. La más usada fue la adjudicación provisional, a través de las denominadas Cartas Agrarias. En fecha 31.01.03, el Presidente de la República dictó el Decreto N° 2.292⁹, de Promoción a la Agricultura Sustentable y Garantía de la Seguridad Agroalimentaria, mediante el cual autorizó la entrega de cartas agrarias a los productores que ocupen terrenos públicos con vocación agrícola o a personas que manifiesten su voluntad de organizarse con fines productivos y proceder en forma inmediata al cultivo y aprovechamiento de las tierras. Estas cartas sirven de soporte jurídico transitorio como poseedor de la tierra, mientras se adelanta el procedimiento administrativo de adjudicación. Según el Decreto, la República, los institutos autónomos, empresas del Estado y demás personas jurídicas en las que los entes del Estado tengan participación superior al 50% de su capital social, deberán enajenar al INTI aquellas tierras que no sean necesarias para el cumplimiento de sus fines y que tuvieren vocación agrícola. Sobre la base del mencionado Decreto, el INTI emitió el 05.04.03 la Resolución N° 177¹⁰ que autoriza *“la ocupación de grupos de campesinos o no, en las tierras públicas con vocación agrícola, especificadas en esta Resolución mediante el otorgamiento de Cartas Agrarias, mientras se tramitan y resuelven los procedimientos de adjudicación provisional...”*. Estas tierras factibles de ocupación deben ser propiedad del INTI y el beneficiario debe declarar la voluntad de trabajar la tierra a ocupar. El otorgamiento de la Carta Agraria no faculta al beneficiario para efectuar ningún tipo de negociación y tiene como efecto jurídico el constituir una autorización provi-

sional de ocupación o permanencia del terreno ocupado. La Resolución establece expresamente que ninguna persona o autoridad podrá ejecutar actos que conlleven al desalojo de los beneficiarios de las Cartas Agrarias, ni impedirles ocupar el lote de tierras determinado en la correspondiente Carta.

En opinión de Provea tal medida es positiva, en tanto limita la posibilidad de hechos violentos y salvaguarda a los campesinos de actos represivos que pudiesen cometer organismos de seguridad del Estado.

Por otra parte, el otorgamiento de tales cartas constituye una vía rápida hacia una masiva distribución de la tierra con vocación agrícola, facilita la democratización de la propiedad agraria y no afecta a propietarios privados ya que solo tienen validez sobre tierras propiedad del Estado.

Plan Nacional Ezequiel Zamora

El 07.02.03 el Gobierno inició en la población de Santa Lucía (Edo. Barinas) el denominado Plan Nacional Ezequiel Zamora, cuya meta es entregar más de 1.500.000 ha. a campesinos, intensificando así el proceso de distribución de tierras. Ya antes de este Plan y del Decreto 2.292 (Cartas Agrarias), se habían adjudicado 59.055,31 ha. y otorgado 1.877 títulos durante el año 2002.

Asimismo, desde enero de 2002 hasta enero de 2003, el INTI había entregado más de 2.300 títulos de adjudicación, puesto en marcha 29 Fundos Zamoranos (4 colectivos y 25 individuales) y 40 conucos, certificado 51 fincas como productivas y beneficiado a más de 12.300 campesinos y productores a quienes se les otorgó el uso, goce y disfrute de una extensión superior a 72.470 ha.¹¹.

9. Publicado en la Gaceta Oficial N° 37.624 del 04.02.03.

10. Publicado en la Gaceta Oficial N° 37.629 del 11.04.03.

11. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y TIERRAS: *Memoria y Cuenta 2002*. Caracas, 2003.

Según el INTI, en el caso del proyecto de Fondos Zamoranos¹² es indispensable que los beneficiarios estén agrupados en cooperativas debidamente inscritas en la Superintendencia Nacional de Cooperativas¹³.

Con el Plan Ezequiel Zamora el Ejecutivo Nacional se propuso intensificar la distribución de tierras. El INTI había adjudicado desde febrero de 2003 hasta agosto de 2003 un total de 1.171.925 ha. a través del otorgamiento de 35.623 cartas agrarias, que beneficiaron directamente a 47.292 personas¹⁴. Igualmente, se habían creado 27 Fondos Zamoranos y desarrollado 5 proyectos integrales conuqueros¹⁵; *“La meta del gobierno es distribuir hasta diciembre de 2003, 2 millones de hectáreas, otorgar 50 millardos en créditos y distribuir 200 tractores”*¹⁶.

En noviembre de 2002 el INTI, en el marco del proceso de distribución, intervino en diversos estados del país tierras de presunta propiedad pública que estaban en manos privadas. En el Edo. Barinas, Municipio Ospino, intervino 37.000 ha. a las que declaró como ociosas, aplicando los artículos 37 al 43 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola (LTDA). Se anunció que dicha medida se mantendría durante 10 meses, prorrogables por el mismo lapso, con el objeto de garantizar la permanencia a 150 familias que se encuentran ocupando esos lotes de terreno¹⁷. En el Edo. Zulia fueron intervenidas 20 fincas, luego de que

funcionarios del INTI realizaran los estudios técnicos y catastrales, determinando que quienes se adjudicaban su propiedad no demostraron la titularidad de las mismas¹⁸.

Tanto el Decreto N° 2.292 que creó las cartas agrarias, como la Resolución 177, fueron rechazados por los gremios ganaderos. El INTI fue acusado de adjudicar tierras en terrenos de propiedad privada, lo cual motivó diversas acciones judiciales. Dichas acusaciones fueron negadas por el INTI, quien a su vez afirmó que eran tierras públicas. En fecha 07.05.03 la Federación Nacional de Ganaderos de Venezuela (Fedenaga) y la Asociación Civil de Ganaderos de Machiques (Gadema), interpusieron una acción de nulidad de efectos generales contra los dos actos administrativos ante la Sala Constitucional del TSJ. El 17.06.03 el Juzgado de Sustanciación de la Sala Constitucional del Máximo Tribunal se declaró incompetente para conocer la causa y la remitió a la Sala Político Administrativa, quien se declaró competente. Al cierre del presente informe la Sala no había dictado sentencia aún.

Otros reclamos jurídicos se produjeron por parte de personas que se consideraron afectadas por las políticas y prácticas del INTI. Propietarios denunciaron que tierras repartidas como de propiedad pública eran privadas y denunciaron la violación del procedimiento establecido en la LTDA¹⁹. Tales entregas de tierra se produjeron antes de que se creara la

12. Constituidos sobre la base jurídica del artículo 4 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Se trata de propiedades colectivas, que reciben crédito y asesoría técnica para adelantar un determinado proceso productivo agrario.

13. INSTITUTO NACIONAL DE TIERRAS: *Sembrando Noticias. Edición Especial*. 12.01.03.

14. INSTITUTO NACIONAL DE TIERRAS: *Plan Zamora 2003, logros alcanzados*. Caracas, septiembre 2003. Mimeo.

15. Ídem.

16. Entrevista concedida por Ricaurte Leonett, Presidente del INTI, a Provea, el 19.09.03.

17. El Universal, 11.11.02, pág. 3-1.

18. Ídem.

19. El Universal, 15.05.03, pág. 1-6.

figura de las cartas agrarias. Así, el productor Omar Contreras Barboza²⁰ interpuso una acción de amparo constitucional, declarada con lugar el 19.02.03²¹. Alegó que tierras de su propiedad, que se encontraban productivas, fueron otorgadas a campesinos en el marco de un proceso de entrega de 1.164 títulos provisionales, en acto público precedido por el Presidente de la República, el 08.09.01, procedimiento que, según el denunciante, se realizó violando derechos constitucionales.

El juzgado declaró nulo el procedimiento mediante el cual el Directorio del entonces Instituto Agrario Nacional (IAN) otorgó las tierras a los campesinos²². El tribunal declaró nulos 2.164 títulos entregados por el extinto IAN por considerar que la adjudicación se realizó violando el debido proceso de quienes reivindicaban la propiedad privada de las tierras²³. Según el Presidente del INTI la adjudicación no fue arbitraria: *“Las sentencias fueron apeladas y llegaremos hasta la Sala Social del TSJ si es necesario. Estamos seguros que esas tierras son propiedad del Estado, sin embargo, tenemos disposición a rectificar en cualquier caso donde constatemus o se demuestre que se cometió algún error”*²⁴.

Además de la inequidad en la distribución de la tierra, la falta de certeza jurídica sobre la titularidad de esta es uno de los factores que incide, de manera relevante, en los enfrentamientos entre propietarios privados y entes

del Estado y campesinos. La mencionada falta de un catastro que establezca cuáles son las tierras propiedad del Estado y las de propiedad privada, ha generado y continuará generando disputas. Debe destacarse que en 1975 se hizo la última actualización catastral y a pesar de que en 1995 se inició un Programa Nacional de Catastro con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que debía culminar en 1998, a la fecha no se cuenta con el mismo²⁵. Esta deficiencia la reconoció el viceministro de Circuitos Agroproductivos y Agroalimentarios del MAT, Arnoldo Márquez, quien señaló: *“...este tema es vital, toda vez que no se puede seguir postergando en el país el inventario de tierras, por su impacto en la Seguridad Agroalimentaria prevista en el artículo 305 de la Constitución. El éxito del proceso revolucionario en términos de la redistribución de la tierra tiene que apoyarse en un catastro serio, inmediato, urgente. Si no estaríamos generando conflictos de tipo social por carecer de una herramienta fundamental, como lo es el catastro, el inventario de manera técnica, precisa y aprovechando los conocimientos de las altas tecnologías”*²⁶.

Al cuestionar la manera como se distribuyó la tierra, los grandes propietarios calificaron como invasores a los beneficiarios de las cartas agrarias, quienes ocuparon tierras con el aval del INTI. Provea considera que dicha calificación es inadecuada, puesto que las ocupaciones se efectuaron de manera legal y

20. Ver Provea, “Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe Anual octubre 2001-septiembre 2002”. Capítulo “Derecho a la Tierra”, pág. 241 y siguientes.

21. Fue interpuesta ante el Juzgado Superior Octavo Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia.

22. El Nacional, 15.03.03, pág. B-4.

23. El Universal, 23.07.03, pág. 3-1.

24. Entrevista concedida a Provea por Ricaurte Leonett, presidente del INTI, el 19.09.03.

25. Ver PROVEA: *Informe Anual octubre 1996-septiembre 1997*. Caracas, 1997. Pág. 221.

26. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y TIERRAS: *Irá de la mano de un Plan de Catastro. MAT prepara propuesta de plan de empleo rural* [en línea] <<http://www.mat.gov.ve>> Consulta del 23.07.03.

pacífica, amparados en el marco de la LTDA y bajo autorización y control del Estado.

Según reportes del INTI, hasta la fecha, el proceso de distribución de la tierra se realizó afectando exclusivamente tierras propiedad del Estado. No se realizaron expropiaciones a latifundistas privados, lo que conduce a pensar que no existen elementos de juicio para concluir que las políticas públicas hasta ahora adelantadas afecten el derecho a la propiedad, tal como lo afirman algunos sectores sociales. Sin embargo, el gobierno nacional tendrá que adelantar en los próximos años una política de expropiaciones con fines de interés social si aspira cumplir con uno de los objetivos principales de la Ley que es eliminar el latifundio, “*sistema contrario a la justicia*”. Para ello, deberá destinar suficientes recursos para garantizar a los propietarios afectados el pago oportuno y justo de estas tierras.

Políticas de financiamiento y desarrollo tecnológico

Durante el período en análisis, se constató voluntad política del gobierno para garantizar créditos a los sectores productivos del campo. Resalta el esfuerzo de beneficiar principalmente a sectores generalmente excluidos de las políticas de financiamiento, es decir, a pequeños productores no financiados por la banca comercial.

Según el INTI, para el financiamiento de los diferentes proyectos agroproductivos que adelanta, se firmó un convenio con el Instituto Autónomo del Fondo Único Social (FUS). Se abrió en el Banco Industrial de Venezuela un fideicomiso por un monto de Bs. 7 millones, de los

cuales 5 se destinarán a los Fondos Zamoranos y 2 para los conucos. Con ello, el Gobierno se propuso financiar en el primer semestre de 2003 un aproximado de 80 conucos individuales, 6 integrales, 75 fondos estructurados individuales y 9 fondos estructurados colectivos²⁷.

Informaciones emanadas del Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (Fondafa) indican que a través de sus siete programas otorgó préstamos a pequeños y medianos productores. Se beneficiaron organizaciones civiles, tales como cooperativas o cajas rurales. Según sus directivos, es política del Fondo otorgar crédito a los productores agrícolas organizados que no tienen acceso a los créditos bancarios porque generalmente no tienen garantías reales que ofrecer. El Fondo financia a cada organización por un monto no superior a Bs. 2.000.000 por cada socio, con un plazo de un año. Durante el año 2001 se concedieron más de 20.000 créditos de esta naturaleza²⁸. Según este organismo, desde 1998 hasta el 2001 se había otorgado financiamiento por un monto de Bs. 332.817.000.000²⁹. Desde enero del presente año hasta el mes de agosto, el Directorio de Fondafa había aprobado 7.216 créditos por un monto de Bs. 177.327.732.916,68 que beneficiaron a 21.823 personas³⁰. Fondafa ha venido desarrollando una política de alianza con fondos regionales³¹ ejecutando así un programa de cofinanciamiento con nueve fondos regionales. Esta figura actúa como banca de primer piso y se encarga del análisis de las solicitudes, la aprobación del crédito y la asignación de un porcentaje del mismo, que generalmente no sobrepasa el 20% del total.

27. INSTITUTO NACIONAL DE TIERRAS: *Sembrando Noticias. Edición Especial*, 12.01.03.

28. FONDAFA: *Boletín Informativo*, 22.01.03.

29. Ídem.

30. FONDAFA [en línea] <<http://www.fondafa.gov.ve>>

31. Los fondos regionales son instituciones financieras estatales que orientan el crédito a diversas áreas sociales.

Fondafa estudia la solicitud y al aprobarla entrega al ente regional la cuota parte del crédito que le corresponde, bajo condiciones previamente establecidas. Del total de 2.611 beneficiarios, más de la mitad de ellos destinó créditos a la siembra de maíz, el restante invirtió en el mejoramiento de fincas, siembra de arroz, frijol, desarrollo de ganadería y hortalizas³².

Las políticas de financiamiento también se orientaron a beneficiar a productores de rubros agrícolas específicos. Según Fondafa, desde el año 2000, unos 2.500 productores de cacao recibieron un monto global de financiamiento cercano a los Bs. 6.000 millones. A través del financiamiento y con el apoyo de algunas gobernaciones y alcaldías, así como de la ayuda de empresas técnicas, se habría logrado recuperar la productividad del cacao que en algunos casos había llegado a 200 Kg por ha. hasta llegar a 2.000 Kg en la misma superficie³³. Estudios del MAT indican que, en el caso de la producción de cacao, se mantienen los mismos volúmenes de producción de los últimos años (alrededor de 14.000 toneladas). Según la fuente, se logró un cambio importante para el rubro, puesto que de precios deprimidos internacionalmente por largo tiempo se pasó a un incremento importante, que apunta a una recuperación de los mismos en el año 2003³⁴.

Fondafa adelanta a su vez dos programas para la importación de maquinarias. Por un lado, suscribió un convenio con el Banco de la República Popular China, por un monto de

30 millones de dólares y por el otro firmó un convenio con el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil y la Empresa de Comercio Exterior de dicho país, para modernizar la producción de maíz y otros rubros agrícolas en los estados Guárico y Barinas por un monto de 84 millones de dólares³⁵. Hasta agosto de 2003 se habían distribuido entre distintos productores agrícolas 145 tractores, 119 rastras y 41 sistemas de riego y se había otorgado un financiamiento total de Bs.36.903.448.252,93³⁶.

En algunos sectores productivos causó preocupación el lento proceso de asignación de cupos para la compra de divisas por parte de la Comisión de Administración de Divisas (Cadivi), lo cual estaría afectando la existencia de insumos y materias primas³⁷. A pesar de que el sector agroindustrial es el que mayor volumen de divisas recibió (\$ 16.320.000 hasta el 08.04.03) para la adquisición de materia prima e insumos³⁸, consideran insuficiente esta cifra para cubrir sus requerimientos.

Desarrollo normativo

No se constataron avances en el proceso de reforma de la LTDA. El 26.02.01, ocho diputados de la Asamblea Nacional (AN) presentaron una propuesta de reforma a la Ley. El 19.11.02 se distribuyó el informe para su segunda discusión, la cual hasta la fecha de cierre del presente Informe no se había realizado. Algunas organizaciones civiles vinculadas con el campo presentaron a la AN sus observaciones. Tal es el caso de la Aso-

32. Ídem.

33. Ídem.

34. Plan Operativo Anual de Siembra, Producción y Productividad. Gaceta Oficial N° 37.689 del 14.05.03.

35. FONDAFA: *Boletín Informativo*, 22.01.03.

36. INSTITUTO NACIONAL DE TIERRAS: *Plan Zamora 2003, logros alcanzados*. Caracas, septiembre 2003. Mimeo.

37. *El Nacional*, 19.03.03, pág. 1.

38. *El Globo*, 15.04.03, pág. 11.

ciación Acción Campesina. La Asociación cuestionó el hecho de que no se garantizara indemnización sobre las bienhechurías y consideró -como bien lo estableció posteriormente el TSJ- que se estaba ante actos confiscatorios de carácter inconstitucional. Manifestó, igualmente, su desacuerdo con el hecho de que la Ley no contemple la propiedad sobre la tierra y, en tal sentido, propuso que se dé la adjudicación a la propiedad pura y simple. Criticó la alta discrecionalidad que da la ley a la autoridad administrativa para certificar las fincas productivas y mejorables considerando, además, que viola el artículo 112 de la Constitución, el cual establece la libertad para dedicarse a la actividad económica. Cuestiona asimismo la creación de la Corporación Venezolana Agraria porque refuerza la concepción de Estado Empresario³⁹.

También está paralizado el Reglamento de la Ley, hasta tanto no culmine el proceso de reforma a la Ley⁴⁰.

Cabe señalar que aunque la Ley no fue reformada por la AN, la misma sufrió modificaciones por vía judicial. El 06.02.02 Fedenaga interpuso una acción de nulidad por inconstitucionalidad de los artículos 25, 40, 43, 82, 84, 89 y 90 de la Ley. El 20.11.02, la Sala Constitucional declaró la inconstitucionalidad de los artículos 89 y 90 de la Ley y estableció la interpretación de los artículos 40 y 43. La Sala consideró que los dos artículos eran contrarios al derecho constitucional a la propiedad⁴¹.

El artículo 90 del mencionado Decreto-Ley establecía que los ocupantes ilegales de las tierras susceptibles de rescate no podían reclamar indemnización alguna por concepto de bienhechurías o frutos que se encuen-

tren en tierras ocupadas ilegalmente. La Procuraduría General de la República, al defender la Ley, alegó que el artículo era constitucional porque por principio general del derecho, lo ilícito no genera derecho alguno. La Sala Constitucional se pronunció en los siguientes términos:

“...si bien es cierto que por principio general del derecho lo ilícito no genera derecho alguno, tampoco es menos cierto que el Estado Social de derecho y de Justicia, que propugna nuestro texto fundamental en su artículo 2, tiene implicaciones más profundas que ameritan una revisión de las instituciones jurídicas cuando se trata del aspecto social [...]. El artículo 90, en definitiva, no se corresponde con la idea sustancial de la Constitución y de la ley misma, pues pretende desconocer la existencia de la propiedad y la utilidad social que dentro del ámbito agrario cumple, con lo cual, de admitirse la tesis que propugna el indicado artículo, se estaría atentando no sólo contra el derecho a la propiedad estatuido en el artículo 115 de la Constitución, sino contra todo aquello que ha inspirado durante décadas el Estado Social y de Derecho recogido tanto en el texto constitucional vigente como en la Constitución de 1961.

No reconocer la propiedad de los bienes que existan sobre las tierras del indicado Instituto Nacional de Tierras, atenta contra el derecho a la propiedad, y hace que el Instituto incurra en un enriquecimiento sin causa, pues subvierte la idea de accesión inmobiliaria en sentido vertical que acarrea la inconstitucionalidad de la norma.

39. Comunicación dirigida al Dip. Víctor Cedeño de la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional por Asociación Acción Campesina, el 17.01.02.

40. Entrevista concedida a Provea por Ricaurte Leonett, presidente del INTI, el 19.09.03.

41. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sala Constitucional. Sentencia del 20.11.02. Exp. N° 02-03.11.

El derecho a la propiedad es un derecho esencialmente limitable, dado su utilidad social, pero dicha limitación no puede suponer el desconocimiento del derecho, por su rango constitucional, una absorción de las facultades del propietario al extremo que llegue a eliminarlo, pues de ese modo no se estaría garantizando esa protección que la Constitución le otorga. De tal manera que, siendo que con la norma en referencia se desconoce de manera absoluta el derecho a la propiedad sobre las bienhechurías realizadas por los ocupantes de las tierras del Instituto Nacional de Tierras, esta Sala declara la nulidad del artículo 90 del Decreto con Fuerza de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario”⁴².

En opinión de Provea, la decisión fue acertada y los motivos por los cuales la Sala declaró la nulidad del artículo 90 llaman particularmente nuestra atención. El mencionado artículo permitía que, junto con el procedimiento de desalojo de tierras ocupadas, se adelantara un proceso no declarado de confiscación de bienes, lo cual era arbitrario e inconstitucional. La Sala estableció que toda persona que haya ocupado un área de tierra y sea desalojada de la misma tiene derecho a una indemnización, la cual según lo estipulado en la Constitución debe ser justa y oportuna.

La sentencia no sólo debe incidir en el futuro en lo referente a la necesidad de respetar las bienhechurías de quienes hayan realizado ocupaciones supuestamente ilegales, lo cual es aplicable tanto a las ocupaciones en el campo como a las urbanas, sean estos de grandes, medianos o pequeños propietarios, sino que implicaría el derecho a la indemnización

de las mismas si a consecuencia de la acción del Estado fuesen destruidas o dañadas.

La nulidad de los dos artículos mejora el contenido de la Ley y fortalece el propósito y espíritu de la misma, que es garantizar una justa distribución de la tierra en el marco del Estado de Derecho.

En relación con el artículo 89, el cual permitía al INTI intervenir las tierras que se encontrasen ociosas o incultas, la Sala Constitucional expresó que no se justificaba la intervención momentánea y que el artículo en cuestión no guardaba proporcionalidad entre el objeto de rescatar tierras presuntamente de propiedad del Estado y el hecho de que las tierras estuviesen ociosas o incultas. La Sala Constitucional consideró que el artículo afectaba el derecho constitucional de propiedad.

También valoramos positivamente la nulidad de este artículo, en tanto garantiza un mayor derecho a la defensa de aquellas personas que pudieran verse afectadas por medidas adoptadas por el INTI, y evita posibles actos arbitrarios por parte del Estado.

La Sala Constitucional ratificó la constitucionalidad de los artículos 25, 40, 43, 82 y 84 de la Ley, procediendo, a su vez, a interpretar los artículos 40 y 43.

Esta decisión fue, sin embargo, cuestionada por sectores campesinos, quienes consideraron que la sentencia favorece a los latifundistas. La Unión Revolucionaria del Trabajador Rural expresó que la misma era “*infeliz*” y “*mortífera*” para los campesinos⁴³.

El Gobierno nacional, a través del Ministro de Tierras y Desarrollo Agrícola y del Presidente del INTI, para ese momento Adán Chávez, declaró que acataría la sentencia, aunque no la

42. Ídem.

43. UNIÓN REVOLUCIONARIA DEL TRABAJADOR RURAL [en línea] <<http://www.eurosur.org/rebelión>> Consulta del 02.12.02.

compartía. Por su parte, el ministro Efrén Andrade consideró, con respecto al artículo 89, que *“La decisión del TSJ tendrá un efecto contrario sobre el proceso del rescate de las tierras ociosas”*⁴⁴. Según el Ministro, la sentencia perjudica a las personas propietarias que se vean afectadas por la actuación del INTI puesto que las priva de la posibilidad de resolver el conflicto por vía administrativa y las obliga a actuar ante los órganos de administración de justicia. Igualmente expresó que el efecto de la anulación del artículo 90 será favorecer las invasiones: *“...los ciudadanos pueden invadir, hacer un hueco, abrir un canal, poner una cerca, y en un mes deben pagárselo como bienhechuría”*⁴⁵. Por su parte, el sector empresarial expresó su satisfacción con la sentencia y consideró que la misma *“traerá más confianza y estimulará las inversiones”*⁴⁶.

Por otra parte, durante el período analizado, se promulgaron o dictaron, entre otras, las siguientes leyes, decretos y resoluciones: el Decreto N° 2.341 sobre el Plan Operativo Anual de Siembra, Producción y Productividad⁴⁷; el Decreto 2.292 de Promoción a la Agricultura Sustentable y Garantía de la Seguridad Agroalimentaria⁴⁸; la Resolución N° 177 del INTI sobre Cartas Agrarias⁴⁹; el Reglamento Parcial de la Ley de Mercadeo Agrícola⁵⁰; el Decreto N° 2.282 mediante el cual se prorro-

gó hasta el 16.07.03 el proceso de liquidación del IAN⁵¹ y la Resolución N° 010 mediante la cual el MAT estableció que el 12% de la cartera de crédito bruta nacional, como porcentaje mínimo de la cartera de crédito de cada banco universal o comercial, debe destinarse mensualmente al sector agrícola⁵².

Desarrollo y fortalecimiento institucional

En el lapso que cubre el presente Informe se pudo conocer que en correspondencia con la LTDA el Ejecutivo Nacional creó varias instituciones, entre ellas: el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER)⁵³, para diseñar y ejecutar políticas en materia de infraestructura de servicios, saneamiento de tierras, capacitación a comunidades rurales; el INTI⁵⁴ para administrar, expropiar, distribuir y adjudicar las tierras con vocación agrícola, regularizar la posesión de tierras, detectar el carácter de ociosas o incultas que tengan las tierras y la Corporación Venezolana Agraria (CVA)⁵⁵, con carácter de instituto autónomo. Persisten además la Fundación de Capacitación e Innovación para el Desarrollo Rural (CIARA) adscrita al INDER, la cual tiene como objetivo principal capacitar a los pequeños y medianos productores del campo promoviendo la inserción en proyectos de de-

44. El Nacional, 21.11.02, pág. E-1.

45. Ídem.

46. Ídem.

47. Dictado el 25.03.03 y publicado en Gaceta Oficial N° 37.689 del 14.05.03.

48. Dictado el 31.01.03 y publicado en la Gaceta Oficial N° 37.624 del 04.02.03.

49. Publicado en la Gaceta Oficial N° 37.629 del 11.04.03.

50. Gaceta Oficial N° 37.639 del 25.02.03.

51. Publicado en Gaceta Oficial N° 37.658 del 26.03.03.

52. Dictado el 31.01.03 y publicado en la Gaceta Oficial N° 37.625 del 05.02.03.

53. Creado mediante Decreto Presidencial N° 1546. Gaceta Oficial N° 37.323 extraordinaria del 13.11.01.

54. Creado mediante Decreto Presidencial N° 1546 publicado en la Gaceta Oficial N° 37.323 del 13.11.03.

55. Creada mediante Decreto Presidencial N° 1546 publicado en Gaceta Oficial N° 37.323 extraordinaria del 13.11.03.

sarrollo local agrícola; la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (CASA) que tiene como propósito comercializar los productos agropecuarios, administrar centros de recepción de alimentos, silos y frigoríficos y facilitar a los productores la colocación de las cosechas.

La Gerencia de Registro Agrario del INTI anunció que dará inicio a tres planes importantes que aspiran dar como resultado la agilización de todos los procesos agrarios con respecto a las tierras rurales. Estos son: a) saneamiento físico y jurídico de tierras transferidas del extinto IAN al INTI, el cual tiene como objeto conocer la situación actual de las tierras en cuanto a ubicación espacial, régimen de tenencia, linderos, uso, características físicas naturales y disponibilidad para la planificación y ejecución de proyectos de desarrollo agrario de interés colectivo y adjudicación individual; b) censo de aguas con fines agrarios, que tiene como objetivo proporcionar información estadística actualizada sobre la ubicación, condiciones, uso y aprovechamiento de las aguas con fines agrarios existentes en el país; y c) inventario y control de los recursos naturales, patrimonio del INTI y su objetivo es inventariar, caracterizar y ubicar, especialmente, en el ámbito político territorial los tipos de recursos naturales existentes que permitan evaluar en términos económicos su volumen y rentabilidad⁵⁶.

Durante el primer año de funcionamiento, el INTI creó 19 oficinas regionales. Es importante destacar que hasta la fecha no se ha culminado la liquidación del IAN puesto que,

entre otros aspectos, se ha enfrentado a dificultades presupuestarias para la cancelación de lo que se adeuda a los trabajadores⁵⁷.

El Presidente de la República, mediante el Decreto N° 2.274 del 20.01.03, creó con carácter permanente la Comisión Presidencial para el Desarrollo Rural Integral⁵⁸ la cual estará integrada por varios ministros y presidentes de institutos vinculados con el área agrícola. Esta Comisión tendrá la facultad de diseñar, presentar y proponer al Presidente de la República lineamientos para el desarrollo rural del país.

Orientación y desarrollo de la producción agrícola

La estructura de la producción agrícola en Venezuela ha dependido de las inversiones del Estado, el cual, a través de diversos mecanismos, ha financiado su desarrollo. Por tanto, el productor privado, de una u otra forma, siempre ha sido dependiente de las orientaciones del Estado en materia de producción⁵⁹. Esa concepción fue reforzada en la LTDA, estableciéndose en ella un mayor control del Estado y su administración bajo el interés nacional de la producción agrícola ligada a la garantía de la seguridad alimentaria, lo que es consistente con los postulados de la Constitución de 1999.

La política dominante del Estado ha sido determinar ciertos rubros prioritarios, fundamentalmente maíz, sorgo, arroz, leche, café, cacao y oleaginosas en general, así como la ganadería de carne, y concentrar en ellos la inversión, la asistencia técnica y la comercialización⁶⁰.

En tal sentido, el Ejecutivo Nacional, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de

56. INSTITUTO NACIONAL DE TIERRAS: *Sembrando Noticias*. Caracas, 12.01.03.

57. Ídem.

58. Publicado en Gaceta Oficial N° 327.428 del 20.01.03.

59. ACCIÓN CAMPESINA: *Retos para la Agricultura Venezolana de Hoy*. Caracas, noviembre de 2002. Pág.12.

60. Ídem. Pág. 13.

Mercadeo Agrícola, elaboró el Plan Operativo Anual de Siembra, Producción y Productividad⁶¹. En el mismo se hace un diagnóstico de la situación actual de la producción de rubros agrícolas, avícolas, y la situación del sector pesquero, y se establecen orientaciones generales para fomentar la producción de cada rubro. Su objetivo general es “*Contribuir a ordenar progresiva y sistemáticamente la siembra, producción y productividad de los circuitos agrícolas, a partir de la demanda de materia prima nacional requerida para atender el consumo, tomando en cuenta las realidades de las regiones con vocación agrícola y la naturaleza de sus potencialidades de producción, a objeto de estimar los niveles de cobertura del abastecimiento nacional para cada renglón y rubro alimentario*”. También se establecen tres objetivos específicos, a saber: “*1. Establecer las estimaciones para un año de siembra, producción y productividad de los renglones alimentarios por rubros y por regiones. 2. Analizar las potencialidades reales de crecimiento de la producción y la productividad de cada rubro para el año 2003. 3. Evaluar la tendencia del consumo por cada rubro considerado, a objeto de determinar la cobertura del abastecimiento más aproximada que tendría la demanda agregada nacional con relación a la producción interna*”. Si bien el Plan constituye un avance en cuanto a la planificación de la producción agrícola, tiene un conjunto de deficiencias que dificultarán su evaluación: carece de estimaciones de inversión, no establece si lo fijado como meta de producción en cada rubro garantiza el abastecimiento interno o genera excedentes orientados a la exportación,

en algunos rubros no establece metas de producción y solo en algunos indica cuánto empleo puede generar. Tampoco establece en qué productos se hará énfasis considerando el panorama productivo nacional y las necesidades de consumo de la población.

Violencia y conflicto en el campo

Continuaron registrándose hechos de violencia y conflictos diversos relacionados con la distribución de la tierra. El más grave indicador de este conflicto, es el asesinato de dirigentes campesinos, por parte del sicariato.

Algunas ocupaciones de tierras produjeron situaciones de violencia. Igualmente, ocupaciones avaladas por el INTI a través de las Cartas Agrarias generaron reacciones diversas de propietarios que reivindicaron la propiedad de la tierra. Si bien es cierto que el número de ocupaciones forzosas no es significativo y no afecta en lo fundamental el derecho a la propiedad de quienes poseen grandes o medianas extensiones de tierra, las pocas que ocurren agudizan el clima de tensión que existe desde años a causa de la inequitativa distribución de la tierra. Por su parte, los gremios que agrupan a los ganaderos y hacendados denunciaron que el Gobierno Nacional estimuló la ocupación de tierras e hizo uso de la Fuerza Armada Nacional para respaldar a los “*invasores*”⁶².

Fedenaga y algunas federaciones regionales de ganaderos solicitaron al Gobierno Nacional, a la AN y a las autoridades estatales que adelanten las investigaciones correspondientes, adopten las medidas necesarias para impedir que las ocupaciones continúen y se desaloje a quienes tomaron las tierras⁶³.

61. Decreto N° 2.341 sobre Siembra, Producción y Productividad dictado el 25.03.03 y publicado en Gaceta Oficial N° 37.689 del 14.05.03.

62. El Nacional, 14.11.02, pág. D-8.

63. La Prensa, 02.03.03, pág. 3.

La Federación señaló que ha denunciado ante instancias oficiales 180 invasiones a fincas, de las cuales 25 han sido desalojadas. Para noviembre de 2002, 116 haciendas se encontraban ocupadas⁶⁴. El organismo gremial de los ganaderos denunció, a través de su vicepresidente, Manuel Cipriano Heredia, que “desde diciembre pasado se ha venido incrementando paulatina y sistemáticamente las invasiones de fincas auspiciadas por el gobierno nacional”⁶⁵.

Por su parte, en el Edo. Zulia, Luis Elías Martínez, Vicepresidente de la Asociación de Ganaderos de Machiques, expresó: “Nosotros no vamos a permitir, como los productores barinenses, que nos arrebaten la tierra [...] . Primero tendrán que matarnos uno por uno porque nos vamos a unir y estamos dispuestos a defender, incluso con las armas, lo que nuestros abuelos crearon en medio de las mayores penurias y dificultades hace más de cien años”⁶⁶.

Frente a tales denuncias, algunas gobernaciones adoptaron medidas especiales. El Gobernador del Edo. Barinas creó una Comisión conformada por representantes del INTI, Defensoría del Pueblo y organismos policiales y militares para investigar las invasiones a fincas. Hasta el 11.03.03 la Comisión había constatado la invasión de 8 de ellas. El delegado de la Defensoría del Pueblo en Barinas indicó que el problema de las invasiones sería resuelto sin traumas y sin ningún desalojo violento⁶⁷.

Por su parte, la Federación Campesina, a través de su Presidente, Miguel Ulises Moreno,

expresó que garantizarían el respeto a la propiedad privada y rechazó las acusaciones que señalan que la organización que dirige mantiene una alianza con el gobierno para invadir⁶⁸.

En varios estados del país se produjeron asesinatos de dirigentes campesinos. La modalidad de sicariato fue la más usada para actuar contra los dirigentes. Según una investigación adelantada por la Coordinadora Agraria Nacional, desde enero hasta septiembre de 2003, 20 dirigentes campesinos e indígenas fueron asesinados. Ninguno de ellos murió a consecuencia de actuación de funcionarios del Estado. Esa misma investigación, que no ha concluido, determinó que desde el año 1995 hasta septiembre de 2003 han sido asesinados 61 personas vinculadas a conflictos de tierras.

Los familiares de campesinos asesinados conformaron la Asociación de Víctimas del Sicariato⁶⁹. La asociación afirma que las cifras son superiores, puesto que en ellas no están incluidas varios campesinos asesinados en el Edo. Táchira⁷⁰. Por otra parte, Raúl Yépez Chirinos, subdirector del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) informó que son 56 los campesinos asesinados en los estados Zulia, Apure, Barinas, Guárico, Portuguesa y Táchira, aunque no indicó desde cuándo llevan el registro. Al igual que varios dirigentes y organizaciones campesinas, expresó que en esos hechos aparecen involucrados dueños de tierra, sobre todo en la región zuliana, donde se comprobó que contrataron a sicarios para asesinar a varias personas. Según el funcionario, 8 casos han sido esclare-

64. El Nacional, 14.11.02, pág. D-8.

65. El Impulso, 18.03.03, pág. B-4.

66. El Universal, 26.03.03, pág.1-10.

67. La Prensa, 13.03.03, pág.3.

68. ASAMBLEA POPULAR REVOLUCIONARIA [en línea] <<http://www.aporrea.org>> Consulta del 12.03.03.

69. Fundada por las familias Parra, Doria, Mendoza y García, víctimas de sicariato.

70. Entrevista concedida a Provea por Maite García, presidenta de la Asociación de Víctimas del Sicariato el 19.09.03.

cidos por dicho organismo policial⁷¹. Aunque las cifras difieren según quien las suministre, es evidente que el número es alto y ha prevalecido la modalidad del sicariato. Tal situación ha generado un clima de zozobra entre las organizaciones campesinas. Algunos sectores campesinos han expresado temor por las intimidaciones que reciben y por el clima de violencia existente. Según Roberto Vieira, directivo de la Coordinadora Agraria Bolivariana Ezequiel Zamora “*La asistencia a las reuniones de los comités de tierra han caído considerablemente, la gente tiene miedo*”⁷².

En este contexto y bajo la modalidad del sicariato, el 15.02.03, fue asesinado Wilmer Javier Vásquez, en la finca La Tasajera, Edo. Portuguesa; el 07.0303, Jacinto Mendoza, en el estacionamiento del Instituto Nacional de Tierras, Delegación de Araure, del mismo es-

tado; el 19.05.03, Pedro Guerrero y José Antonio Moyetones, en el estado Barinas, días antes de la entrega masiva de cartas agrarias que realizaría el Presidente Hugo Chávez⁷³. Miguel Ulises Moreno denunció que “*...ahora hay en Barinas, en parte de Portuguesa y en Cojedes los ‘Campos Volantes’ que son parecidos a las Autodefensas Unidas de Colombia, montados a caballo en los fundos como una fuerza militar*”⁷⁴.

Estos hechos reflejan las deficiencias que en materia de seguridad ciudadana persisten en las zonas rurales del país, principalmente en los estados fronterizos. Junto a las políticas favorables al derecho a la tierra, el Estado debe ejecutar, urgentemente, políticas de seguridad ciudadana que protejan a toda la población rural, investigar y sancionar adecuadamente los delitos que ahí ocurren.

71. VENPRES [en línea] <<http://www.venpres.gov.ve>> Consulta del 13.09.03.

72. Ídem.

73. Reporte de la Base de Datos de Provea, 10.10.03.

72. Panorama, 11.10.02, pág. 4-11.

