

## 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 las tierras 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**

El derecho a la tierra comprende la tenencia de la tierra, el cabal respeto de su función social, el acceso a los factores de producción agrícola y el mejoramiento de la calidad de vida de la población campesina y rural. Su cumplimiento es parte fundamental de una respuesta estructural a la pobreza y malnutrición de la población.

Durante el período que cubre este Informe, no se generaron cambios sustanciales ni en la estructura de la tenencia de la tierra, ni en el uso agrícola de ésta, ni en la calidad de vida de la población rural. Sin embargo, el Ejecutivo implementó políticas que podrían dar fruto en el próximo año, como la Ley de Tierras -en fase de conclusión-, la reactivación del Instituto Agrario Nacional (IAN), el relanzamiento del catastro y la creación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Agropecuario. En lo productivo vemos favorablemente un cambio hacia una estrategia proteccionista y de soberanía alimentaria, aunque las políticas del Estado han carecido de coherencia y eficacia, y no se han traducido en un programa integral que incorpore esta nueva visión.

En el período se generó un gran debate público sobre el tema de la tierra, en su mayoría centrado sobre los contenidos posibles de la nueva ley de tierras, que se encuentra aún en fase de redacción. Al cierre de este informe había sido aprobada en Consejo de Ministros, pero todavía no había sido publicada ni era del conocimiento público. La problemática es compleja y para facilitar la comprensión de los temas subyacentes a la ley hemos realizado algunas consideraciones generales sobre el derecho a la tierra y un recorrido histórico sobre la distribución de la tenencia, antes de analizar la situación actual.

La desigualdad en el acceso a la tierra es producto de nuestra historia y su transformación hacia la equidad es lenta, por lo cual, tan necesario como analizar el estatus de la realidad, es examinar las tendencias existentes y su desarrollo en el tiempo. Con estos insumos sometemos a estudio el proyecto de ley, su consonancia con el derecho a la tierra, sus implicaciones y las reacciones de los distintos sectores relacionados.

Además, como todos los años, analizamos las políticas implementadas en el año, sus fortalezas y debilidades, así como los sucesos relacionados más importantes, con especial énfasis en la dinámica generada por la entrega de tierras en el sur del Lago de Maracaibo.

### **Consideraciones sobre el derecho a la tierra**

En la Declaración de Bonn sobre acceso a la tierra se reconoció que el rol del Estado es irremplazable para impulsar programas de reforma agraria. Esta acción se vuelve decisiva cuando *"más de 800 millones de personas en el mundo están sufriendo hambre crónica, extrema pobreza y vulnerabilidad, la mayoría de ellas en áreas rurales. A ellas se les niega el acceso a la tierra y a los recursos naturales, lo cual agrava la exclusión social, incrementa el desbalance de poder y conduce a la destrucción de la autoestima y la identidad"*<sup>1</sup>.

El Estado debe atender consideraciones básicas antes de realizar políticas sobre la tenencia de la tierra. Debe tener en cuenta que la tierra no es un bien como los otros. No es producto del trabajo humano y contiene en su seno recursos naturales necesarios para todos. Es finita y única. De ella depende nuestra alimentación y supervivencia. Al no ser un bien cualquiera, su propiedad adquiere características particulares. Por lo tanto, los derechos que una persona o un grupo de individuos tienen sobre un territorio se refieren a las relaciones de esta persona o de este grupo con los otros hombres susceptibles de transitar por este espacio, o de utilizar los recursos que contiene. La relación con la tierra es una relación social, una relación entre los hombres alrededor de la tierra. Además en la tierra existen poblaciones y culturas.

Todo esto hace que la propiedad sobre la tierra deba tener numerosas restricciones. Como es evidente, la tierra no se puede trasladar pero tampoco se puede destruir; no se puede desviar el río que pasa por una propiedad o negar el paso por un territorio a quien lo necesite. La tierra con vocación agrícola tampoco puede dejar de ser producida.

Pero el problema de la propiedad de la tierra va más allá. Hemos heredado de la historia, sobre todo como legado del colonialismo en América, Asia y África, una aberrante distribución de la tierra; la concentración en pocas manos no sólo es injusta para los campesinos sin tierra y los pequeños propietarios, sino que presenta numerosos problemas para el desarrollo óptimo de toda la sociedad.

Desde lo estrictamente productivo, la crítica al latifundio trasciende su realidad actual, donde millones de hectáreas están ociosas, y está sembrada menos de un quince por ciento de la tierra agrícola. En la agricultura, salvo excepciones, la economía de escala -cuanto más grande la producción es menor el costo unitario del producto- no funciona. La pequeña y mediana producción son más eficientes y más productivas que la grande -con la condición de tener igual acceso a los factores de producción- y han demostrado ser más aptas para adaptarse a los adelantos tecnológicos, incluso los que vienen del desarrollo industrial<sup>2</sup>. Además, ocupan a más trabajadores, diversifican la producción y afectan menos el medio ambiente, todas éstas, garantías de un desarrollo sostenido ante los vaivenes del mercado, y de condiciones indispensables para lograr autoabastecimiento. En 1989 el US National Research Council (Consejo de Investigación Nacional de los Estados Unidos) comparó la eficiencia productiva entre las grandes explotaciones industriales y las que utilizan métodos de producción alternativos. Su conclusión contradice el mito que han publicitado las transnacionales de la agroindustria sobre los beneficios productivos que aportan las grandes explotaciones: *"Los sistemas de producción alternativa si están bien manejadas en casi todos los casos utilizan menos pesticidas de síntesis, fertilizantes, y antibióticos por unidad producida que los sistemas de producción a gran escala. Reducir el uso de estos insumos disminuye los costes de producción y minimiza los potenciales efectos negativos que la agricultura puede ocasionar al medio ambiente y la salud humana. Además lo hace sin reducir los rendimientos por hectárea (incluso en algunos casos los incrementa)"*<sup>3</sup>.

Generalmente, cuando se analizan los efectos de la gran producción sólo se toman en cuenta costos y beneficios directos, ignorando un conjunto de *externalidades*, como los costos para la salud humana de aquellos alimentos contaminados por pesticidas, hormonas y otros agentes

tóxicos, o el descalabro en las últimas décadas de millones de agricultores y miles de comunidades rurales. Tampoco se considera el carácter único de las pequeñas explotaciones, modelo que incorpora significativas ventajas para reducir las necesidades de insumos. Por ejemplo, este modelo incrementa los rendimientos al permitir un uso más completo y complementario de los recursos, como la posibilidad de desarrollar múltiples cultivos según la época del año. Aún tomando métodos de medición tradicionales, recientes estudios han demostrado que las explotaciones de tamaño medio son más eficientes que las grandes fincas<sup>4</sup>.

En lo social, el latifundio impide un desarrollo armónico de las comunidades rurales. La pequeña y mediana producción agraria, con la debida asistencia del Estado, proveen el tejido social suficiente para un desarrollo sostenible, preservando su cultura y frenando el éxodo hacia las ciudades. El campesino busca, cada vez más, mejores condiciones de vida para su familia, no sólo busca tierra propia. Tiende a establecerse donde haya luz, agua, escuela, dispensario, y donde pueda tener una vivienda. Una inversión social de esa naturaleza sólo la puede realizar el Estado. Esto, sumado a la poca necesidad de mano de obra que requiere la producción extensiva ganadera y el monocultivo, hacen que la gran propiedad se haya despoblado, desplazando a sus habitantes hacia asentamientos campesinos o hacia los cinturones marginales de las ciudades<sup>5</sup>.

El arraigo del campesino a la tierra y a la siembra hacen todavía factible repoblar el campo. Para ello es necesario una estructura de tenencia que permita al Estado dotar de servicios básicos a los asentamientos y un plan integral de desarrollo que genere expectativas de progreso para el pequeño y mediano productor.

Una vez establecida la necesidad de cambiar la estructura de la tenencia de la tierra, el problema es el cómo. Tal como lo ha demostrado la historia, el mercado no puede por sí solo optimizar la distribución de los recursos naturales ni de la tierra. Por lo que las reformas agrarias se imponen como una necesidad. Sin intervenciones específicas y adecuadas del Estado, o de ciertas instituciones de la sociedad civil, existirán tendencias a la concentración de la tierra en manos de grupos o de individuos que le darán un uso distinto al del interés social.

### **Contexto histórico y situación actual de la tenencia de la tierra**

*"Una de las más grandes contradicciones históricas y que condiciona vitalmente nuestro futuro se encuentra en nuestro continente latinoamericano, dotado [...] de innumerables condiciones y posibilidades de producción alimentaria, pero es donde cada día aumenta la tierra improductiva, se producen menos alimentos naturales, más materias primas para la exportación y se importan más alimentos procesados"*<sup>6</sup>. En este sentido, la exclusión del campesino y la concentración en pocas manos de la tierra es una constante en América Latina, y Venezuela no es la excepción. La distribución de la tierra es producto del acontecer histórico y los cambios que registra son un reflejo de las transformaciones en la estructura del poder y en la élite dominante. La historia de la hacienda La Trinidad, en Maracay, Edo. Aragua, es un buen ejemplo de cómo la realidad política de una época se refleja en la forma que adopta la distribución de la tierra. Esta hacienda, propiedad del Marqués de Casa León, fue transferida a Páez cuando éste lo expulsó del país. Pasó posteriormente a Monagas, después a Guzmán Blanco y por último a Gómez. A su muerte, pasó a ser propiedad del Estado<sup>7</sup>.

La gigantesca concentración de tierras comenzó en la Colonia, cuando la Corona repartió la tierra entre sus capitanes más afortunados, y se fortaleció en el siglo XIX, cuando a la antigua

élite terrateniente se sumaron algunos jefes militares provenientes de la guerra de independencia. En la estructura de la propiedad de la tierra de la época predominaron: la hacienda agroexportadora, fundamentalmente en la región central y constituida por el binomio grandes plantaciones-pequeños conucos; y el hato de los llanos, dedicado a la ganadería extensiva. Ambas formas de producción necesitan grandes espacios y determinan, de esta forma, un patrón de concentración. La pequeña producción familiar campesina, evolución de las formas indígenas de producción agrícola, vio su influencia reducirse constantemente por la expansión de la hacienda y del hato, y por carecer de la fuerza política necesaria para alterar este proceso. Esta situación se mantuvo sin alteraciones hasta mediados del siglo XX. En la década de 1940, el ascenso al poder de la burguesía urbana implicó el comienzo de una reforma agraria con énfasis en la agroindustria. La reforma en sí se aceleró a partir de 1961 con la Ley de Reforma Agraria.

En cuarenta años, el IAN repartió 11.500.000 hectáreas entre 230.000 familias. Pero la falta de apoyo integral al campesino (créditos, insumos, maquinarias, asistencia técnica), la escasa voluntad política de la élite dirigente, la subordinación de la dirigencia del movimiento campesino a esta élite dirigente, y la entrega ilegal de la tierra a manos de hacendados, provocaron una rápida reconcentración de la tierra que fue entregada en la reforma, como ilustran los siguientes cuadros.

<b>Cuadro 1</b>						
<b>Evolución del N° de explotaciones agrícolas (1961-1985-1998)</b>						
	<b>N° de explotaciones</b>			<b>Porcentaje</b>		
<b>Hectáreas</b>	<b>1961</b>	<b>1985</b>	<b>1998</b>	<b>1961</b>	<b>1985</b>	<b>1998</b>
0-20	254.906	279.072	376.878	79,7	73,2	76,7
20-50	28.600	39.714	51.659	8,9	10,4	10,5
50-200	18.899	35.391	35.883	5,9	9,3	7,3
200-1000	8.949	19.067	21.614	2,8	5	4,4
1000 o más	4.123	5.608	4.945	1,3	1,5	1

**Fuente:** Censos agrícolas del IAN de los años indicados.

<b>Cuadro 2</b>						
<b>Evolución de la superficie ocupada por tipo de explotación (1961-1985-1998)</b>						
	<b>N° de explotaciones</b>			<b>Porcentaje</b>		
<b>Hectáreas</b>	<b>1961</b>	<b>1985</b>	<b>1998</b>	<b>1961</b>	<b>1985</b>	<b>1998</b>
0-20	1.260.402	1.308.218	1.743.674	4,9	4,2	5,7

20-50	816.791	1.124.550	1.516.983	3,1	3,6	5
50-200	1.661.883	3.174.690	4.253.448	6,4	10,1	14,1
200-1000	3.610.566	7.571.655	8.626.343	13,9	24,2	28,7
1000 o más	18.655.220	18.655.220	13.966.744	71,7	57,9	46,4

Fuente: Censos agrícolas del IAN de los años indicados.

Como observamos en el cuadro 2, entre 1961 y 1985 la superficie ocupada había crecido, fruto en gran medida de la reforma, en casi 5.000.000 de hectáreas. Las pequeñas y medianas producciones (hasta 50 has.) habían recibido menos del 10% de estas tierras. La transferencia más importante de tierra en los últimos cuarenta años se dio hacia los productores de entre 50 y 1.000 hectáreas, quienes de poseer un 20,3 % de la tierra (6,4% entre 50 has. y 200 has. + 13,9% entre 200 h. y 1000 h.), pasaron a poseer un 42,8 % (14.1% + 28.7%). Las producciones de más de 1000 has. aumentaron en número (cuadro 1) pero disminuyeron su superficie relativa del 71,7% al 46,4% (cuadro 2). El proceso de reforma agraria implementado a partir de 1961 transfirió enormes cantidades de tierras a quienes no eran sujetos de ella. Los pequeños propietarios -hacia quienes supuestamente iba dirigida la reforma agraria- sólo pasaron de poseer el 4,9 % de la tierra, a poseer el 5,7%. La reforma, que involucró varios millones de hectáreas, solo agregó medio millón a la superficie ocupada por estos pequeños productores (hasta 20 has.). Este proceso involucró varios factores. Por un lado, el descenso en la superficie ocupada por las grandes propiedades (más de 1.000 has.) se debió a que el Estado compró grandes propiedades para realizar la reforma agraria, siendo también factor la subdivisión de propiedades por motivos de herencia y la venta parcial de tierras. Por el otro, el fracaso parcial de la reforma, además de los factores anteriormente mencionados, fue el resultado de la imposición, solapada, del mercado. Según Delahaye, la reforma venezolana es *"una reforma agraria cuya actuación se enmarca hacia la implementación de las condiciones de mercantilización de la tierra, con resultados notables, más que hacia una redistribución de la tenencia a favor de los campesinos, que no se ve efectuada en la práctica"*<sup>8</sup>.

Sobre esta reconcentración de la tierra influyó la revolución "verde" de la década de los setenta, que combinaba el uso del abono y de semillas mejoradas con alta productividad, pero requiriendo mayores inversiones, favoreciendo a la agroindustria y a los productores de mayor capital. A partir de la década de los ochenta la imposición de políticas de corte neoliberal (los famosos "ajustes estructurales") a través del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional repercutieron negativamente sobre la situación del agro venezolano, disminuyendo su importancia en la agenda del Estado ya que desde el enfoque neoliberal la tierra es sólo una variable más de la economía.

Según las últimas estimaciones, las tierras públicas ocupan 21.200.000 hectáreas, de las cuales 14.500.000 pertenecen al IAN, cuyo 77% -unos 260.000 predios- está afectado por el proceso de reforma agraria<sup>9</sup>. En estas tierras existe una multiplicidad de regímenes de posesión y formas de tenencia, que dificultan las labores de ordenamiento y que han generado un mercado informal de la tierra pública. Las tierras privadas ocupan unas 17.000.000 hectáreas, con un avance catastral de sólo el 10%.

Según el Censo Agrícola efectuado por el IAN en 1998, 10.972 familias (2% de las familias con tierras) concentran el 60% de las tierras cultivables del país, el 83,2% de la tierra comprende propiedades de más de 100 hectáreas y las haciendas de más de 1.000 hectáreas representan el 46,4 % del total de tierras cultivables. Los datos de la pobreza rural son elocuentes: 1,38 médicos por cada mil habitantes, analfabetismo sobre el 35%, sólo el 54,3% de las viviendas tiene acueducto y sólo el 41,5% posee cloacas<sup>10</sup>.

La población venezolana sólo ocupa un 2% del territorio, mientras el resto son áreas bajo régimen de administración especial -como los parques nacionales- y áreas con vocación agrícola. Existen grandes áreas con posibilidades de explotación agrícola sin ningún uso en la actualidad<sup>11</sup>.

La injusta distribución de la tierra y la inexistencia de políticas de desarrollo sustentable del agro han provocado que la población campesina, sin tierra y sin escuelas, emigre hacia las ciudades. Los campesinos pasaron de ser 2,92 millones en 1959 (el 37% de la población) a 3,15 millones en el 2000 (el 12%). Todo el crecimiento poblacional del campo, con una altísima tasa de natalidad, ha ido a engrosar los cinturones de miseria de las ciudades, con costos patentes para la sociedad venezolana.

El despoblamiento del medio rural conlleva otras consecuencias no menos graves. La incapacidad de abastecer nuestras necesidades alimentarias -Venezuela importa el 70 % de los alimentos y sólo la agroindustria importó 1.397.000.000 dólares en el año 2000<sup>12</sup>- afecta la balanza de pagos, implica un alto costo monetario para la nación y afecta la seguridad estratégica del país.

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

Las invasiones han sido por años el componente más álgido entre las muchas aristas del tema de la tenencia de la tierra. Consecuencia de una situación estructural y de la ineficacia del Estado para dar acceso a la tierra, las invasiones han sido una constante a través de nuestra historia, aumentando en ciertas coyunturas políticas, cuando los campesinos creen que pueden ver satisfechas sus demandas. Esto se hizo evidente en el trienio 1959-1961 y durante los años de elecciones presidenciales, en los cuales aumentaron significativamente las invasiones. En los últimos tres años ha habido múltiples invasiones a haciendas privadas, aún cuando, a este respecto, la información publicada en medios masivos de información presenta importantes variaciones, en cuanto a la cantidad (número de hectáreas y propiedades invadidas), y a las circunstancias de las invasiones (propósito de los invasores, tiempo de permanencia, legalidad de la propiedad involucrada, entre otros factores).

Para la Federación Nacional de Ganaderos (Fedenaga) -según un informe presentado ante la Asamblea Nacional (AN)-, 119 fincas del país (0,02% de las fincas) han sido invadidas desde 1997, aunque la gran mayoría de éstas han ocurrido luego de 1998. Las invasiones reportadas llegan a afectar a más de 33 mil hectáreas- 0,1% de la superficie ocupada del país- y actualmente, después de algunos desalojos realizados por las autoridades, aún se encuentran invadidas 25 mil hectáreas<sup>13</sup>. Según la misma fuente, los estados con mayor número de invasiones son Guárico (25), Apure (22), Portuguesa (19) y Barinas (15), los cuatro estados con peor distribución de la tenencia de la tierra del país<sup>14</sup>.

En cambio, la Procuradora Agraria Nacional, Annaleska Quiara, miembro de la Comisión Nacional de Predios Rústicos y Rurales, pone en duda estas cifras. Según ella, pocos casos han sido calificados bajo la categoría de invasiones, debido a que la comisión ha constatado que en su mayoría: *"no se trata de invasiones, sino ocupaciones de vieja data, incluso algunas*

*sostenidas bajo la figura legal de amparos agrarios administrativos*"<sup>15</sup>. La misma fuente expresó que, en el caso de las ocupaciones ilegales, los responsables están siendo desalojados por recomendación de la propia Comisión.

En febrero del 2001, José Huerta, ingeniero agrónomo y delegado del IAN en el Edo. Zulia, afirmaba que no es posible invadir un fundo en plena producción: "*Los campesinos saben que, en el supuesto caso que una propiedad en plena producción sea afectable, los primeros beneficiarios serían los obreros de la finca*"<sup>16</sup>.

La importancia que ha cobrado el tema para los sectores empresariales y las asociaciones ganaderas se expresa en las conclusiones de la LVII Asamblea Anual de Fedecamaras, realizada el 28.07.01 en Maturín, Edo. Monagas: "*Las invasiones constituyen un factor de perturbación económico y social que amenaza la vigencia del estado de derecho y la propiedad privada, violando los principios más elementales de la Constitución y los derechos ciudadanos*"<sup>17</sup>. El director de este organismo, Vicente Brito, responsabilizó al presidente Hugo Chávez por las invasiones que han ocurrido y agregó que el discurso que ha mantenido el presidente "*puede imponer una situación de caos y desasosiego social*"<sup>18</sup>.

A comienzos de abril, el directorio de Fedenaga acordó conformar fondos de solidaridad y de defensa mutua para repeler las invasiones y las acciones contra la propiedad privada. En tal sentido, su presidente, José Luis Betancourt, señaló que se han agotado todas las instancias y que existe incoherencia entre el discurso presidencial y el de los ministros. "*No nos vamos a dejar matar. Vamos a defendernos y la responsabilidad la tiene el Gobierno*"<sup>19</sup>. Además, alertó sobre la existencia de casos en los que los afectados, ante la falta de respuesta institucional, han intentado tomar lo que consideran "*la justicia por sus propias manos*"<sup>20</sup>.

El Jefe del Estado alegó, frente a los señalamientos de los sectores empresariales y asociaciones ganaderas, que "*el problema no son las invasiones sino la pobreza que existe en el campo y la desigualdad en la distribución de la tierra*"<sup>21</sup>. Asimismo, sobre el planteamiento de conformar fondos de solidaridad y de defensa mutua para responder las invasiones, el gobierno señaló que no toleraría la creación de grupos de autodefensa.

El derecho a la seguridad, el derecho a la propiedad y el derecho a la tierra, están implicados en esta polémica. No son contradictorios, aunque el debate pareciera presentarlos como mutuamente excluyentes. En relación con el derecho a la seguridad, hay que señalar que es obligación del Estado brindar seguridad a la población y a los bienes. Para ello debe tomar medidas permanentes y efectivas. La inacción del Estado en este sentido, o su ineficiencia, constituye una violación del derecho a la seguridad establecido en el artículo 55 de la nueva Constitución<sup>22</sup>.

El modelo democrático supone que el Estado tiene el monopolio de la violencia y la ejerce de modo legítimo sólo cuando salvaguarda los derechos de la población. La existencia de ejércitos o policías privados que sustituyan la labor del Estado es incompatible con este modelo. En ese sentido, las autodefensas propuestas por los empresarios agrícolas deben ser rechazadas. La experiencia colombiana con autodefensas (también surgidas del empresariado rural) devenidas en grupos paramilitares, es por otra parte, un dato suficiente como para no intentar ese camino. El derecho a la seguridad debe ser garantizado por el Estado y si no lo está haciendo bien, se le debe exigir y cuestionar, mas no sustituir<sup>23</sup>.

En ese sentido, es importante analizar la situación de las invasiones a la luz de los datos sobre la distribución de tierras en Venezuela, en el contexto de la reforma agraria y del impacto de las ocupaciones con relación al total de tierras privadas.

Si se comparan los censos agrarios de 1961 y 1998 se observa que en 37 años, de las 11.500.000 hectáreas que entregó el IAN, al menos 4.000.000 has. pasaron a manos de propietarios de haciendas de más de 200 has., quienes no eran sujetos de reforma agraria, con la complicidad de los gobiernos de turno. Los hacendados han recibido del Estado, en forma ilegal, más de un 13% de la tierra productiva con que cuenta actualmente el país. Más aún, según el Estado venezolano existen 17.000.000 has. de tierras privadas<sup>24</sup>, pero la suma de las tierras ocupadas por propiedades de más de 200 hectáreas (ver cuadro 2) es 21.500.000 has. Esto implica que hay al menos 4.500.000 has. de propiedad pública que se encuentran ocupadas por hacendados. Desde esa perspectiva, y cuando se observan las cifras otorgadas por Fedenaga de 30.000 has. invadidas por campesinos (0,1% de total de tierras), resulta complejo, cuando menos, entender la actitud intransigente del sector ganadero. Dada la desproporción y parcialidad con que los medios de información han cubierto el fenómeno de las invasiones, se hace necesaria la ponderación a fin de evitar que las tensiones en el campo venezolano, ya muy fuertes, terminen desencadenándose.

La extrema conflictividad que subyace al incumplimiento del derecho a la tierra ha dejado, durante el período, saldos lamentables en vidas humanas. Tal es el caso del homicidio, en circunstancias aún no aclaradas, de Manuel Eduardo Sanoja, Presidente de la Asociación de Campesinos de Guanarito, Edo. Portuguesa, quién apareció asesinado de un disparo el 26.09.00, en una zona boscosa del caño La Chigüira, Municipio Papelón. Según Ramón Bustamante, dirigente agrario de Guanarito, el fallecido estaba estudiando la legalidad de los títulos de propiedad de la zona y había sido amenazado<sup>25</sup>. Otro caso que conmocionó a la opinión pública fue el asesinato, presuntamente a manos de campesinos, de Luis Delgado Falcón, asesinado el 06.04.01, durante una disputa por un terreno en el caserío Río Guanare, Edo. Portuguesa<sup>26</sup>.

Consideración aparte merece la situación de las etnias indígenas. Sus derechos ancestrales, reafirmados por la Constitución, colinden con grandes propiedades cuya titularidad fue entregada durante los gobiernos anteriores. Este es el caso de la etnia Yukpa, que ha sido desplazada sistemáticamente de las faldas hacia las alturas de la Sierra del Perijá, Edo. Zulia, y que ha emprendido una batalla jurídica y política por recuperar sus tierras. Los Yukpa, en peligro de extinción, tienen los accesos a sus comunidades bloqueados por las haciendas, no tienen ríos con agua y no tienen forma de transporte para bajar de la sierra. Una de las haciendas, "El Capitán", que ocupa gran parte del piedemonte de la sierra es producto de una regalía otorgada por Juan Vicente Gómez. Sus actuales titulares se niegan a negociar con los indígenas, por lo que éstos se están planteando volver a tomar posesión de sus tierras<sup>27</sup>.

### **Conflicto en el sur del lago, ¿Ensayo general previo a la ley de tierras?**

A comienzos de septiembre de este año se registró al sur del lago de Maracaibo, en el Edo. Zulia, un caso que podría verse como ejemplo de cuán compleja es la realidad agrícola, de la fuerza del enfrentamiento de intereses entre hacendados y campesinos, y de lo que podemos esperar en los meses posteriores a la aprobación de la nueva ley de tierras.

El 08.09.01, el IAN comenzó -en el marco del Plan Zamora para la regularización y tenencia de la tierra que ejecuta el instituto agrario- la entrega de 2.174 títulos de propiedad, que suman 42.500 hectáreas. Asimismo el Ejecutivo otorgó 1,2 millardos de bolívares en créditos, a 8% de interés anual, a los beneficiarios de la entrega. El presidente Chávez, presente en la entrega, explicó que "*la ley de tierras pretende no sólo conceder propiedades, sino también facilitar créditos, mercados y herramientas a los campesinos*"<sup>28</sup>.

"Las tierras entregadas son en su totalidad del IAN" explicó Wilfredo Silva, presidente del IAN, quien agregó que la meta del organismo es otorgar 10.000 títulos al cierre del año<sup>29</sup>. Laura Riera, gerente de tierras del IAN, informó que el Estado posee 790.000 has. en la zona sur del Lago y las 42.000 has. entregadas son una primera fase<sup>30</sup>.

La respuesta de las asociaciones ganaderas fue inmediata. En la entrega habían sido afectados siete fundos, y Fedenaga alega, sin negar la titularidad del IAN, que hay un derecho de posesión sobre esas tierras, que han sido ocupadas por años. "*Por más de 30 años de esfuerzo y dedicación, los productores que el IAN ha afectado, han venido laborando las tierras que conforman el sector Caño amarillo- La Bancada, desde antes de la Canalización del Río Onia, emprendido por parte de los estados Mérida, Táchira y Zulia*" expresaba, en su editorial del 08.10.01, el Centro de Estudios Ganaderos<sup>31</sup>. Fedegro exigió la suspensión del otorgamiento de títulos, la Cámara Venezolana de Industriales Lácteos solicitó al Ejecutivo que se agoten las vías de conciliación y entendimiento antes de que se genere un estallido social en el campo, y Consecomercio pidió a la Asamblea Extraordinaria de Fedecamaras rechazar las acciones en contra de la propiedad privada<sup>32</sup>. Otras agrupaciones ganaderas -como Fegabarinas, Fegaapure, Fegafalcón y Fegabolívar- han manifestado el apoyo a los hacendados de la zona sur del Edo. Zulia.

Sin embargo, para Luis Urdaneta, el comisionado de IAN en la zona, la totalidad de las hectáreas asignadas por el presidente Chávez y el IAN pertenecen al Estado y están registradas y protocolizadas. A juicio de Urdaneta, "*lo que pasa es que muchas personas ocuparon hace 20 o más años esos terrenos, sin papeles [...] han creado mejoras sobre tierras que no les pertenecían y además nunca se preocuparon por regularizar ante la Nación su situación*" aclaró<sup>33</sup>.

Para los líderes campesinos del sur del lago la entrega es legal y justa. "*No estamos invadiendo nada. Estamos cumpliendo con el mandato del presidente y ocupamos la tierra que él nos ha entregado. Si quieren reclamar, que le reclamen al verdadero dueño, que es el Estado*"<sup>34</sup>, dijo Arnoldo Pérez, presidente del comité de tierras de Caño Caimán, Caricaimán y Caño Amarillo-La Bancada. "*Esas son tierras recuperadas por el ministerio del Ambiente, protocolizadas y pagadas por el instituto agrario a sus dueños. Sin embargo, los ganaderos nunca salieron de los terrenos porque siempre corrieron sus cercas*", explicó Pérez<sup>35</sup>.

La confrontación entre campesinos, Estado y terratenientes de la zona ha aumentado mes a mes. Un incendio supuestamente intencional destruyó parcialmente la sede de la delegación Zulia del IAN, a comienzos de agosto, y las llamas acabaron con el departamento donde estaban todos los archivos, catastros y documentos relacionados con procesos por tierras, así como con el registro documental de los terrenos de la nación, en esta entidad federal<sup>36</sup>. José Huerta, delegado del IAN, declaró que de las 200.000 hectáreas públicas que hay en el sur del lago "*más de la mitad están en manos de ganaderos, que se han aprovechado de la inversión del Estado y que técnicamente están haciendo un mal uso del suelo*"<sup>37</sup>.

Al término de la redacción de este Informe, la Federación de Ganaderos de la Cuenca del Lago (Fedelago) convocó a un paro cívico en el Edo. Zulia en protesta contra las medidas agrarias del gobierno en el sur del lago, las invasiones de fincas y la Ley de Tierras. Fedenaga acordó darle total respaldo y apoyo. "*El Presidente quiere convertir la propiedad privada en propiedad colectiva [...] quiere cubanizar a Venezuela*", advirtió el directivo principal de la Federación de Ganaderos de la Cuenca del Lago de Maracaibo, Adonay Martínez<sup>38</sup>.

El sur del lago posee lo que para muchos entendidos son las mejores tierras del país, con una capa vegetal hasta de un metro de profundidad. Las críticas a su distribución y a cómo han sido

aprovechadas vienen desde diversos sectores. Esas tierras "*fueron dedicadas a una ganadería irracional, literalmente de una vaca por hectárea, en desmedro de la real vocación de aquellas, que es la agrícola. Es decir, en el sur del lago hay mucha tela (o tierra) que cortar y no es tan fácil despachar el asunto considerando la reivindicación social como un atentado 'comunista' a la propiedad privada*", expresó el periódico Tal Cual en su editorial del 11.09.0139.

Dadas las posiciones tan encontradas de los sectores interesados, una concertación de intereses es casi imposible. Sin embargo, el papel del Estado debe ser el de concentrarse en garantizar reglas claras, apegadas a la legalidad constitucional y de conocimiento público, además de mantener una comunicación fluida y abierta con todos los sectores involucrados, todo ello en el marco de una política favorable al derecho a la tierra y a la seguridad agroalimentaria.

### **Proyecto de Ley de Tierras**

Dentro del período que cubre este Informe, la discusión sobre el proyecto de Ley de Tierras (Ley Orgánica de Tierras y Desarrollo Rural) fue sin duda la que acaparó más atención, tanto de la prensa como de los sectores y organizaciones sociales involucrados. La ley fue objeto de continuo debate. La discusión, sin embargo, sólo se pudo plantear a partir de generalidades y de las propias palabras del Presidente Hugo Chávez Frías, ya que el proyecto de ley ha recibido innumerables modificaciones y su texto final aún no es conocido por la opinión pública. Esta actitud ha levantado sospechas de algunos de los sectores interesados que no entienden por qué el proyecto se ha convertido en "*el secreto mejor guardado del gobierno*"<sup>40</sup>. Estos sectores, entre los que se incluye Provea, han reclamado reiteradamente su derecho a participar en la elaboración de la ley o, como mínimo, ser consultados.

Se ha discutido sobre principios, y en la discusión han aflorado, con muchos matices, los dos grandes enfoques históricos sobre la tenencia de la tierra. Uno de los enfoques es el de la tierra como renta-función social, compartido por Provea, sectores campesinos y el gobierno, y el otro enfoque parte del supuesto de la tierra como mercancía, defendido por Fedenaga y Fedecamaras entre otros, posición que se recoge en la siguiente frase: "*Partimos del hecho de que la tierra no es, ni más ni menos, sino una propiedad como cualquier otra*"<sup>41</sup>. Algunas posiciones mixtas como las que apoya el Banco Mundial -reforma agraria para crear un mercado de la tierra- también se hicieron escuchar<sup>42</sup>.

Mientras tanto, el Presidente mantuvo un tono beligerante durante todo el período que cubre este Informe, haciendo alusión al problema de la distribución de la tierra y al nuevo proyecto de ley en numerosas alocuciones, ruedas de prensa, discursos públicos y programas de radio. Frases como "*No me muero sin acabar con el latifundio*", "*la propiedad no es sagrada*", "*estamos comenzando a tocar los intereses de la oligarquía*", "*la tierra es de quien la trabaja*", marcaron el tenor del discurso presidencial<sup>43</sup>, que obtuvo respuesta permanente de las organizaciones ganaderas y sectores agroindustriales: "*Más que ir contra el latifundio la idea es conocer los mecanismos para hacer más productiva la tierra*", enfatizaba la Federación Regional de Asociaciones de Productores Agropecuarios del Centro (Frapace)<sup>44</sup>, mientras José Luis Betancourt -presidente de Fedenaga- afirmaba "*El derecho a la propiedad de la tierra es sagrado*"<sup>45</sup>.

Los temas de debate han sido variados. Si es constitucional o no poner un límite máximo a la propiedad agrícola; si las bienhechurías deben ser pagadas en efectivo o en bonos de la República; los derechos de un hacendado que produzca eficazmente, pero en tierras del IAN; los derechos de un invasor de tierras improductivas; etc. Entre todos, los dos puntos que han levantado más polémica, dadas sus implicaciones sobre la estructura de la tenencia son, sin

duda, la posibilidad de que el proyecto de ley contenga límites a la extensión de la propiedad y un posible impuesto a las tierras ociosas.

Para el momento en que se escribe este informe -septiembre de 2001- se han filtrado a la opinión pública varios borradores de la Ley de Tierras que presentan diferencias sustanciales entre sí, en algunos puntos importantes y nos hacen dudar de su sintonía con el proyecto definitivo. Resulta imposible, por tanto, hacer un análisis minucioso de la ley. Nos parece de mayor provecho, desde el enfoque conceptual anteriormente expuesto en este capítulo, expresar qué debe contener la ley para ser cónsona con el derecho a la tierra, además de resaltar algunos aspectos extraídos de uno de los borradores de proyecto de ley.

Lo que sigue son algunos de los lineamientos básicos que deben orientar el articulado de la ley, para que su contenido respete el marco de defensa del derecho a la tierra:

- Subordinar la posesión y el uso de la tierra al principio de función social.
- Dirigir la ejecución de un amplio proceso de distribución de tierras, democratizando la tenencia y redistribuyéndola entre los campesinos minifundistas, los sin tierra y todo ciudadano dispuesto a invertir y trabajar directamente la tierra.
- Contemplar el derecho a la tierra como garantía de supervivencia económica y cultural del medio rural.
- Establecer como condiciones para la tenencia:
  1. La explotación eficiente de la tierra, con la garantía del Estado de dar acceso a los factores de producción para evitar la desventaja del pequeño productor.
  2. La conducción del trabajo por parte del propietario de la tierra.
  3. El estricto cumplimiento de las normas ambientales.
  4. El estricto cumplimiento de la normativa laboral.
- Otorgar al Estado el deber de garantizar agua, soporte técnico, acceso a créditos, insumos, formación y maquinaria. Esto equivale a promover la equidad en el acceso a los factores claves de la producción.
- Reconocer que las tierras ociosas e improductivas deben ser gravadas por impuesto y pueden estar sujetas a expropiación y distribución.
- Establecer límites máximos al tamaño de la propiedad, de acuerdo a la vocación agrícola de la tierra, a su calidad y al rubro a producir. De esta manera se evitaría que las mejores tierras para la siembra intensiva sean desperdiciadas en ganadería.
- Debe favorecer la pequeña y mediana producción (hasta 50 hectáreas).
- Debe establecer la titularidad familiar de las tierras entregadas, en sustitución de la titularidad individual. Las tierras en Venezuela se suelen entregar al 'jefe' de la familia reforzando las desventajas de la mujer campesina.
- Favorecer la asociación y cooperación de los pequeños productores.

- Promover la descentralización de las decisiones sobre los problemas de la tierra.
- Debe favorecer la entrega de tierras al pequeño productor, sin venta. Es prudente evitar la venta pura y simple de las tierras del Estado: la actual situación de pobreza extrema del medio rural impediría que esta venta favoreciera a quienes más la necesitan.
- Reconocer y respetar el derecho ancestral de los pueblos indígenas. La ley debe aclarar que este derecho se desarrolla en una ley específica.

Pero la ley por sí sola no garantiza un impacto positivo sobre la economía rural y la calidad de vida de las comunidades campesinas, a menos que su ejecución sea acompañada por un conjunto de políticas que aborden puntos tan vitales como:

- La soberanía alimentaria: planificar la agricultura para atender prioritariamente a toda la población, a bajo costo y en abundancia.
- Desarrollo de la infraestructura de servicios de las zonas rurales. Sin escuelas, carreteras, luz, agua, medicaturas, etc., no se sustenta el desarrollo económico.
- Infraestructura para la producción: regadíos, silos, molinos, etc.
- Una política de créditos acorde con la realidad rural.
- Estructuras comerciales confiables, con menos intermediarios, y con seguridad en los pagos.
- Garantía de recuperación. El Estado debe asegurar la recuperación de la inversión en caso de pérdida total de la cosecha por catástrofe.

Según las versiones de la ley conocidas por Provea, el enfoque general está acorde con la mayoría de estos puntos (ver recuadro adjunto). Sin embargo, creemos que la principal fragilidad de la propuesta se encuentra en su puesta en práctica. La innegable debilidad institucional del gobierno; la inexistencia de un catastro terminado -aún reconociendo los esfuerzos en ese sentido<sup>46</sup>; la desorganización del movimiento campesino y sus instancias representativas<sup>47</sup>; y la resistencia política proveniente de sectores con influencia, como los ganaderos y la agroindustria, pueden hacer de la nueva ley letra muerta.

Además existen para el Estado riesgos inherentes a la aplicación de la ley. Aún si el Ejecutivo comienza la redistribución sobre las tierras públicas, sin intervenir predios privados en una primera fase, va a confrontar una enorme oposición de los hacendados, que ven en la ley una punta de lanza de la "socialización" del campo. También tendrá que manejar la presión del movimiento campesino y las comunidades campesinas en general, con aspiraciones represadas por años, a los cuales los tiempos de ejecución siempre les parecerán lentos. Aún hoy, el campesino común reconoce la existencia de grandes concentraciones de tierra en pocas manos como un hecho difícil de transformar, pese a que lo sabe manifiestamente injusto. Esta tolerancia frente a la desigual distribución de la tenencia de la tierra ha contribuido a mantenerla, quizá en igual medida que la propia actuación del Estado. En el momento en que la gran propiedad se convierta en tema de discusión nacional y simultáneamente se produzcan en distintas zonas del país hechos vinculados, puede haber desbordamiento social. En tal escenario, la actuación del Estado deberá mantenerse ajustada a derecho, ejecutando el

proceso a partir de procedimientos claros y transparentes para todos los sectores, a fin de reducir al mínimo los enfrentamientos.

### **Puntos de peso en las propuestas de ley de tierras**

Si bien Provea ha tenido acceso a varios proyectos de ley, estos no difieren sustancialmente en su orientación básica, aunque presentan diferencias en definiciones importantes como la extensión máxima de la tierra no sujeta a expropiación. Los extractos que aquí presentamos son del Proyecto de Ley de Tierra que realizó el IAN publicado por distintos medios de comunicación<sup>1</sup>.

#### Función Social

1. Una propiedad de vocación agraria debe ajustarse a los siguiente elementos para cumplir con la función social (Art.11):"La explotación económica eficiente de la tierra y su aprovechamiento (...) para que los factores de producción (capital, trabajo y tecnología) se apliquen eficazmente (...) el propietario de la tierra conduce el trabajo, el personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola (salvo en casos de explotación indirecta eventual por causa justificada) (...) cumplimiento de las normas ambientales"; y de los "preceptos sobre prestación de servicios asalariados y de las obligaciones contractuales derivadas de las actividades agrarias de estructura laboral".
2. Se consideran contrarias al principio de función social (Art.12):"la existencia y mantenimiento de fincas en condición de incultas u ociosas, es decir, cuyas tierras no son utilizadas en la producción agrícola (...) resultan incompatibles con el bienestar nacional y desarrollo económico del país".

#### Distribución equitativa

1. El objetivo general del Proyecto de Ley Orgánica de Tierras y Desarrollo Rural (Art.):"las bases para el desarrollo social y económico de la población rural (mediante la regulación del) régimen de propiedad, tenencia y explotación de la tierra agraria para permitir la distribución equitativa de la misma".

El Proyecto define como algunos de sus objetivos fundamentales (Art.2) los siguientes:  
"garantizar y regular la propiedad sobre predios rurales de uso privado, social o públicos de acuerdo con la función social que tal propiedad debe cumplir (...) garantizar el derecho a todo individuo apto para trabajos agropecuarios que carezca de tierras, que las posea en cantidades insuficientes, se le garantiza el derecho a ser dotado de propiedad de tierras económicamente explotables (...) garantizar el derecho de permanencia a los productores en las tierras que están cultivando (...) propenderá el favorecimiento de la adquisición de la propiedad como consecuencia del uso efectivo agrario (...) favorecer y proteger de manera especial el desarrollo de las formas asociativas de producción"

-----  
1. Tomado de la página web: [www.globovision.com/documentos/](http://www.globovision.com/documentos/).

## Decreto N° 949

Preocupado por la situación de las invasiones, el Ejecutivo promulgó el 09.07.00 El Decreto 949, para dar tratamiento a las ocupaciones de tierras agrícolas y para definir la función del Estado en torno al establecimiento de los mecanismos necesarios para regular la tenencia de tierra. En el decreto se establece una comisión interinstitucional, con carácter permanente, que se encargará de la problemática.

Esta Comisión Presidencial fue decretada en octubre del 2000 por el Presidente de la República, y está presidida por la ministra de Producción y Comercio, Luisa Romero Bermúdez. También forman parte de la comisión la ministra del Ambiente, un representante de las Fuerzas Armadas Nacionales, el presidente del IAN, la Procuradora Agraria Nacional y un representante de la Asociación de Gobernadores de Venezuela. Entre sus atribuciones está la creación de comisiones regionales, encargadas de las mismas funciones pero en el ámbito regional.

El Decreto 949 expresa que en caso de ocupación indebida de predios rústicos o rurales, y una vez comprobada la titularidad y agotada la vía conciliatoria *"la Comisión Regional de forma inmediata solicitará al gobernador del estado que se ejecute el desalojo"*<sup>1</sup>. Una vez que éste ha sido efectuado, y de ser procedente, se *"se abrirá el procedimiento para su clasificación y reubicación en tierras del IAN"*<sup>2</sup>.

La Comisión solicitará el desalojo inmediato de los ocupantes sólo en dos casos específicos: el primero, cuando la propiedad privada de la tierra sea debidamente comprobada y los ocupantes no tengan más de un año en esa tierra; el segundo, cuando se trate de una ocupación irregular, realizada por individuos que no sean sujetos de la reforma agraria.

Respecto a este decreto, la Defensoría del Pueblo, expresando su interpretación sobre cuáles deberían ser los procedimientos en caso de invasiones<sup>3</sup>, declaró su *"honda preocupación por la situación actual que afronta el país (...) consecuencia de las reiteradas ocupaciones arbitrarias e ilegales (...) en evidente detrimento del derecho de propiedad"*. Al mismo tiempo, recordó también que los gobiernos se comprometieron –en los programas de Hábitat de las Naciones Unidas– a *"proteger a todas las personas contra los desalojos forzosos que sean contrarios a la ley (...) y cuando los desahucios sean inevitables tratar de conseguir otras soluciones apropiadas"*<sup>4</sup>. La Defensoría también recordó el señalamiento del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas referido a los desalojos forzosos: "Cuando se considere que el desalojo esté justificado, deberá llevarse con estricto cumplimiento de las disposiciones pertinentes de las normas internacionales de los derechos humanos y respetando los principios generales de la razón y la proporcionalidad"<sup>5</sup>.

-----  
1. Decreto 949. Gaceta Oficial N° 37.061 del 20.01.00.

2. Ídem

3. Defensoría del Pueblo en comunicación enviada al presidente del Instituto Nacional de Vivienda, N° 0589, de fecha 13.09.01.

4. ONU: Programa Hábitat. Informe de Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Hábitat II). Anexo II, párr. 40. Citado en Defensoría del Pueblo. Op. cit.

5. ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación general N° 7 (1997) El derecho a una vivienda (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto: los desalojos forzados. 20.05.97, 16 período de sesiones, 1997. Citando en Defensoría del Pueblo. Op.cit.

### **Debilidades y fortalezas de la política general del gobierno hacia el agro: Buenos propósitos y poca eficacia**

En general la política del gobierno hacia el agro ha carecido de consistencia y claridad. La falta de una planificación integral es un déficit que lo han hecho notar distintos sectores. Quizá lo más paradigmático de esta inconsistencia sean los vaivenes respecto al Ministerio de Agricultura y Cría. El Ministerio de Producción y Comercio, a cargo de las cuestiones agrarias, industriales, comerciales y turísticas, fue creado por el presidente Hugo Chávez, en octubre de 1999, con la fusión de los ministerios de Agricultura y de Industria. El Ministerio de Agricultura pasó a ser un viceministerio del Ministerio de Producción y Comercio, con mudanza general y consiguiente paralización burocrática. Una transformación de este tipo requiere reconstruir procedimientos, cambios de firmas, entre otros, que confrontado con la pesada estructura del Estado venezolano da como resultado una extrema lentitud en la ejecución de planes en el corto plazo. *"El gobierno quería reducir la burocracia y tomó una vía muy simplista, tener menos ministerios, pero en el fondo lo que ocurrió fue un traslado del personal"*, sostuvo Teodoro Petkoff<sup>48</sup>. En menos de dos años el Ejecutivo anunció el relanzamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Agropecuario. *"He decidido crear el Ministerio de Agricultura para darle mayor importancia a lo que es el desarrollo agropecuario"*, dijo el presidente venezolano, el 08.09.01, a través de su programa radial "Aló, presidente". Se hacía evidente la falta de un interlocutor claro por parte del gobierno ante la cambiante dinámica del problema agrícola. *"Este es un sector muy especial que requiere de una dedicación a tiempo completo [...] de un profesional que tenga la suficiente confianza con el jefe de Estado para plantearle solución a los problemas"*<sup>49</sup>, dijo el presidente de Fedeaagro, Marcos León. *"En ningún momento la fusión funcionó. Hasta ahora hemos tenido grandes anuncios [gubernamentales] de políticas agrícolas y una mínima ejecución por parte del Ministerio de Producción y Comercio"*, agregó el presidente de Fedeaagro<sup>50</sup>.

Muestra del zigzagueo del gobierno lo representa también la clausura del IAN por la extinta Comisión Legislativa Nacional (Congresillo), con miras a sustituirlo por el Instituto Nacional de Tierras (INT). Un año después el IAN sigue funcionando y es la referencia del gobierno sobre la tenencia de la tierra. La transformación del IAN en INT, que era un proyecto de ley previo al proyecto de ley de tierras, fue posteriormente incluido en éste último. Asimismo, la Ley de Tierras, que ya comentamos en profundidad, debió ser promulgada como producto de la primera Ley Habilitante, de la que hizo uso el Ejecutivo. Al cierre de este Informe, está por finalizar el plazo de la segunda Ley Habilitante y todavía no se conoce el contenido de la ley. Estas continuas prórrogas, en vistas de la conflictividad creciente que se presenta en los campos venezolanos, no contribuyen a bajar las tensiones, siendo apremiante establecer un marco legal claro. *"Esa incertidumbre en torno a la propiedad afectará la relación de los productores con la banca. La garantía que se otorga son activos y las instituciones no aceptarán la tierra"* declaró José Luis Betancourt, presidente de Fedenaga<sup>51</sup>.

Tampoco queda explícita la orientación estratégica de la política estatal hacia el agro. Algunos como Juan Luis Hernández, director de la firma consultora Agroplan, son especialmente críticos. *"Lamentablemente no tenemos una política agrícola nueva. Lo que se ha hecho es continuar con la agenda del gobierno de Carlos Andrés Pérez con unos matices de proteccionismo"*, aseguró Hernández<sup>52</sup>. Para Fedeaagro, el gobierno sigue manteniendo una

política de apertura y corte neoliberal, a pesar de su discurso: "*Continúa la posición aperturista a ultranza que desconoce la realidad del mercado internacional de alimentos. Negociaciones apresuradas y desconcertantes, carente de análisis de impacto y en desconocimiento de las políticas de protección que los gobiernos de los países exportadores conceden a sus agricultores, grupos negociadores débiles y sin medios son las características que hacen que persistan las mismas condiciones del pasado*"<sup>53</sup>.

Aunque el problema agrícola es sumamente complejo y en su mayoría de larga data, hemos extraído algunos puntos en los cuales se evidencia lo insuficiente de las políticas ejecutadas o, por lo menos, la falta de una visión integral acorde con el derecho a la tierra.

Se han decretado rubros bandera como el maíz blanco y el arroz, que si bien son indispensables para la alimentación de la población, favorecen el trabajo mecanizado y sólo son rentables en grandes extensiones, dada su baja productividad por hectárea. Estos rubros necesitan poca mano de obra y empobrecen el suelo. Es necesario, si se es coherente con cambiar la distribución de la tierra y hacer énfasis en el pequeño y mediano productor, impulsar la diversificación de cultivos apoyando y dando créditos también para aquellos cultivos que ocupen mucha mano de obra y sean rentables en pequeña escala (tomate, cebolla, pimentón, patilla, melón, especias, etc.). Además, la infraestructura crediticia pública no es del todo confiable, aunque se han implementado políticas que buscan subsanar esta deficiencia. En muchos casos el gobierno ha necesitado recurrir a la banca privada como intermediaria de los créditos, con las consiguientes trabas para los pequeños productores a los cuales les piden fianzas y referencias comerciales.

Tampoco se le ha dado la importancia necesaria al proceso "aguas abajo" de la agricultura (silos, molinos, distribución y transporte). Existe, asimismo, un cuello de botella con la agroindustria, cuya capacidad receptora no acepta grandes aumentos en la producción, como lo ejemplifica el caso de la cosecha de maíz blanco de este año<sup>54</sup>.

Por último, es necesario recordar una deficiencia que el Estado venezolano históricamente no ha sido capaz de subsanar: no existe un catastro terminado, ni su correspondencia con las instancias de registro público. Sin embargo, en esta gestión se han registrado algunos avances en materia legislativa y en la centralización de la actividad catastral<sup>55</sup>.

A la par, debemos reconocer que se han hecho muchos avances en lo que respecta al reconocimiento por parte del Ejecutivo del derecho a la tierra y la necesidad imperiosa del desarrollo agrícola para el futuro de la sociedad. Tanto el mandatario nacional como los representantes del Ejecutivo, relacionados con la problemática de la tierra, han expresado, en diversas oportunidades, lo injusto de la estructura actual de la tenencia, la necesidad de salvaguardar la función social de la tierra, la necesidad de poner límites a la extensión de la propiedad, la importancia del desarrollo agrícola para mejorar la balanza comercial y reducir la presión sobre el bolívar, así como también, la necesidad de la soberanía alimentaria, tanto para el bienestar de la población, como para la seguridad del Estado<sup>56</sup>.

El enfoque general de la política hacia el agro cambió y se restablecieron políticas proteccionistas, proceso comenzó, aunque en forma mucho más tímida, en la administración Caldera (1993/1998). Cónsono con este enfoque, se mantuvieron fijos, e incluso bajaron algunos, los precios de la mayoría de los abonos e insumos nacionales para la siembra. Además se conservó un precio fijo para el maíz, con lo que se logró una cosecha récord.

En relación con lo anteriormente señalado, y a modo de resumen, podemos señalar que los puntos más destacables de la política agrícola fueron: a) Mejoramiento de la producción

primaria; el país no importó en el año 2000, dentro de los rubros básicos, maíz blanco, arroz, carne de pollo, huevos, hortalizas, legumbres y frutas. b) Reforma parcial de la ley de crédito para el sector agrícola y aprobación en primera discusión de la Asamblea Nacional de los proyectos de: Ley de silos y almacenamiento agrícola, Reforma de la Ley de mercadeo agrícola, Ley de semillas y material básico de reproducción animal. c) Aprobación de la Ley de Geografía Cartográfica y Catastro Nacional que unificó la normativa del catastro, antes dividida entre la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936, la Ley de Reforma Agraria de 1961 y la Ley Orgánica de Régimen Municipal. d) Aumento de fondos para crédito agrícola; puesta en funcionamiento de la Bolsa Agrícola y relanzamiento del Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (Fondapfa); posteriormente el Consejo de Ministros aprobó la reforma de Fondapfa y decidió cambiar el nombre de este organismo, encargado del otorgamiento de créditos al sector agrícola, por el de Fondagro. e) Convenios de asistencia tecnológica con China, Cuba y otros países; el gobierno firmó en abril de 2000 un convenio de asistencia técnica con la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); sin embargo, no se han tenido noticias de los 200 asesores extranjeros que debían llegar al país como parte del programa. f) Inicio y mejoramiento de importantes obras de regadío, como el sistema del río Tiznados.

1. La Declaración de Bonn fue adoptada en el marco del Tercer Foro Internacional de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Locales sobre Cambio Climático, celebrado entre el 14 y 15 de julio de 2001, en Bonn, Alemania. Foro realizado en ocasión de la VI Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Tomado de la página web: [www.klimabuendnis.org](http://www.klimabuendnis.org).

2. MERLET, Michel: Seminario: reforma agraria y democracia. 04.05.98 Tomado de: [www.dataterra.org.br](http://www.dataterra.org.br).

3. NATIONAL RESEARCH COUNCIL: Alternative Agriculture. National Academy Press. Washington DC, 1989. Pág. 9.

4. STRANGE Mary: Family Farming: a New Economic Visión. Lincoln, University of Nebraska Press, 1988. Págs. 78-103.

5. Tal como lo expresa Andrew Kimbrell, director de Foundation on Economic Trends y miembro del Foro Internacional sobre Globalización, en su artículo "Por qué ni la biotecnología ni las nuevas tecnologías agrícolas pueden alimentar al Mundo": *"Millones de campesinos han perdido sus tierras, tradiciones y comunidades, y de forma más inmediata su autosuficiencia alimentaria. Expulsados de sus tierras, emigran a las nuevas ciudades industriales [...] actualmente más de 500 millones de habitantes de zonas rurales del Tercer Mundo no poseen tierra, o por lo menos no la suficiente para autoabastecerse"*. Tomado de la página web: [www.biodiversidadla.org](http://www.biodiversidadla.org).

6. COMISIÓN LATINOAMERICANA POR LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS TRABAJADORES: Nuestra Tierra. Informe Especial. Cap. 1, pág 1.

7. El Nacional, 29.03.01, pág. A-10.

8. DELAHAYE, O.: *Renta y mercado de la tierra agrícola: Algunas indicaciones de los casos venezolano y chileno*. SDdimensions. Publicación electrónica de la Sustainable Development Department (SD), Food Agriculture Organization (FAO) de las Naciones Unidas. Tomado de la página web: [www.fao.org](http://www.fao.org).

9. MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y COMERCIO: Proyecto Terra. Junio 2001, pág. 2.

10. El Globo, 11.12.00, pág. 25.

11. El Nacional, 31.05.01, pág. E-2.

12. Según la Cámara Venezolana de la industria de alimentos (Cavidea) problemas estructurales en la producción interna determinaron que: *"En el 2000 Venezuela [realizará] importaciones por el orden de 14.583 millones de dólares y de ese volumen la agroindustria utilizó 1.397 millones para comprar materia prima indispensable en la actividad transformadora. Debió importar leche, cereales para uso animal, trigo, grasas, aceites y azúcar"*. Tomado de la página web: [www.cavidea.org.ve/editorial](http://www.cavidea.org.ve/editorial)

13. El Nacional, 05.04.01, pág. D-1.

14. El Nacional, 04.04.01, pág. E-1.
15. El Nacional, 06.05.01, pág. E-2.
16. El Nacional, 18.02.01, tomado de <http://www.el-nacional.com>.
17. El Nacional, 29.07.01, tomado de <http://www.el-nacional.com>.
18. Ídem.
19. El Nacional, 05.04.01, pág. D-1.
20. Ídem.
21. El Nacional, 04.04.01.
22. PROVEA: *Derecho a la tierra, derecho a la seguridad, derecho a la propiedad: una larga polémica*. Derechos humanos y coyuntura N° 68. Boletín electrónico. Semanas del 31 de marzo al 17 de abril de 2001. Tomado de la página web: [www.derechos.org.ve](http://www.derechos.org.ve).
23. Idem.
24. Ministerio de Producción y Comercio: Op. cit. Pág. 2.
25. El Nacional, 08.12.00, pág. D-6.
26. El Universal, 09.04.01, pág. 1-7.
27. La Razón, 25.03.01, pág. A-22.
28. El Nacional, 09.09.01, tomado de la página web: [www.el-nacional.com](http://www.el-nacional.com).
29. El Nacional, 04.09.01, tomado de la página web: [www.el-nacional.com](http://www.el-nacional.com).
30. Ídem.
31. Tomado de la página web de Notas Agropecuarias Venezuela, Centro de Estudios Ganaderos: <http://notasagropec.cbj.net>.
32. El Nacional, 15.09.01, tomado de la página web: [www.el-nacional.com](http://www.el-nacional.com).
33. El Nacional, 15.09.01, tomado de la página web: [www.el-nacional.com](http://www.el-nacional.com).
34. El Nacional, 13.09.01, tomado de la página web: [www.el-nacional.com](http://www.el-nacional.com).
35. Ídem.
36. El Nacional, 06.08.01, tomado de la página web: [www.el-nacional.com](http://www.el-nacional.com).
37. El Nacional, 18.02.01, tomado de la página web: [www.el-nacional.com](http://www.el-nacional.com).
38. El Nacional, 11.09.01, tomado de la página web: [www.el-nacional.com](http://www.el-nacional.com).
39. Tal Cual, 11.09.01, pág. 1.
40. El Nacional, 02.12.00, tomado de la página web: [www.el-nacional.com](http://www.el-nacional.com).
41. CENTRO DE DIVULGACIÓN DEL CONOCIMIENTO ECONOMICO (Cedice): Tierra, legislación y libertad. 02.08.01. Tomado de la página web: [www.cedice.org.ve](http://www.cedice.org.ve).

42. DELAHAYE. Op. cit.
43. Últimas Noticias, 30.04.01, pág. 17.
44. Últimas Noticias, 19.06.01, pág. 13.
45. La Razón, 22.04.01, pág. A-8.
46. El 28.07.00 fue inaugurado el Instituto Geográfico Simón Bolívar, el cual, regido por la nueva Ley de geografía, cartografía y catastro nacional, centraliza toda la labor catastral.
47. En el período de este informe debieron realizarse las elecciones de la Federación Campesina de Venezuela, ya retrasadas, pero fueron pospuestas por el Consejo Nacional Electoral. El Nacional, 19.07.01, pág. D-3.
48. CAÑIZALEZ Andrés: *Agricultura en Venezuela: en busca del tiempo perdido*. Inter Press Service. 10.09.01.
49. CAÑIZALEZ. Op. cit.
50. Ídem.
51. El Nacional, 07.12.00, pág. 1-E.
52. CAÑIZALEZ. Op. cit.
53. FEDEAGRO: La verdad oculta de la problemática agrícola. Tomado de <http://economia.eluniversal.com/docueco/Documentos/fedeagro>.
54. El Nacional, 20.09.01, tomado de <http://www2.el-nacional.com/archive>.
55. El Globo, 29.01.01, pág. 1.
56. El Nacional, 08.09.01, pág. D-2.

