

ROMÁN J. DUQUE CORREDOR

La ley de tierras **¿Otra reforma agraria?**



**La reforma agraria cuando se ejecuta
sin contaminaciones y desviaciones,
es un buen ejemplo de cómo lograr
la convivencia en la democracia
para superar desigualdades y para eliminar
la violencia como solución de los conflictos.**

¿Quién recuerda la declaratoria de la segunda independencia que proclamó contra los terratenientes el líder campesino Ramón Quijada en el Campo de Carabobo en Marzo de 1960, al promulgarse la Ley de Reforma Agraria?, ¿O la entrega de títulos de propiedad de parcelas por Kennedy en el Mácaro en ese año?, ¿O que el artículo 1º de dicha Ley fue copiado textualmente en la Carta de Punta del Este como ejemplo de una reforma agraria en una Alianza para el Progreso?. De ello se cumplieron cuarenta y un años. ¿O que Fidel Castro en su visita a Venezuela en 1958 se llevó el Anteproyecto de aquella Ley y la convirtió en su primera Ley de Reforma Agraria?. Si tales hechos hicieron Historia, ¿Qué debe recordarse de la reforma agraria y qué evaluación se puede hacer de este proceso que fue emblemático en la instauración del régimen democrático venezolano?. Buena es la oportunidad para reflexionar sobre estas interrogantes cuando de nuevo se vuelven a oír los mismos gritos de guerra contra los terratenientes, en los mismos sitios, sólo que en este caso no de líderes campesinos sino del propio Presidente, militar por añadidura.

En primer término, la Ley Reforma Agraria fue producto de un consenso nacional, en donde participaron desde la Iglesia hasta el Partido Comunista de Venezuela. En segundo lugar, los partidos escogieron sus mejores (Barrios, Quijada, Casanova, Giménez Landínez, Herrera Campins, De la Plaza, Mujica, Tenorio, entre otros), y la representación de la sociedad fue insuperable y plural (Carrillo Batalla, Maza Zabala, Mendoza Goiticoa, Hernández Carabaño, Palma Labastida, Mondolfi, Arias Blanco y Pitol, entre otros más). En tercer lugar, con el apoyo de experiencias ajenas (Méjico, Bolivia y Guatemala), se consagró un modelo de propiedad con una función social obligatoria y la expropiación se contempló como castigo para los absentistas y rentistas, y el pluralismo en materia de organizaciones agrarias sin imponer un único modelo cooperativo estatizado. En cuarto lugar, se definió como integral, es decir, de proceso del Estado y de interés nacional, a la reforma agraria. Y, en último lugar, se concibió la reforma agraria como un medio de transformación social democrática

para evitar la violencia en el campo, dando lugar a un nuevo movimiento campesino fuerte y extendido nacionalmente, para participar en la sociedad y en las decisiones políticas y sociales. La aplicación de este modelo canalizó las aspiraciones del campesinado y qué duda cabe que fue el principal frente antiguerrillero y antigolpista de los años 1961 a 1964 y la causa de la formación de una clase media campesina, que permitió una convivencia y una paz en el sector agrario.

Ejecución de la reforma

La ejecución de la reforma agraria en su aspecto de justicia social se incluye dentro de las potencialidades y ventajas comparativas de la agricultura venezolana del Siglo XX, y se señala en los indicadores ambientales, económicos y agrarios a este proceso como parte del factor del crecimiento relativo del sector agrario, sobre todo en los primeros quince años de su ejecución, para tratar de superar la dependencia alimentaria de otras regiones. Asimismo, se le atribuye a la distribución de tierras en los planes de reforma agraria el aumento de la pequeña y mediana propiedad, en números absolutos y relativos¹ Aunque no existe un catastro confiable, se estima que la reforma agraria ha afectado aproximadamente 12 millones de hectáreas, entre 1960 y 1999, período en el cual se han dotado o entregado alrededor de 8 millones de hectáreas². No obstante, en el diseño de los planes de reforma agraria se abandonó su concepción integral de proyecto de Estado y se le confinó a los programas de afectación y dotación de tierras del Instituto Agrario Nacional, que han consistido, a partir de los años ochenta, en adquisiciones o expropiaciones y adjudicaciones de tierras, "al voleo", sin una planificación y fuera del contexto de la economía nacional, abusándose además de la gratuidad de las dotaciones de tierras. Esta desviación de la reforma agraria permitió la entrega indiscriminada y clientelar de las tierras, por motivos fundamentalmente electorales, de parcelas cuyo promedio no llega a diez hectáreas, y dejó de resolver el problema a 450.000 productores que se estima

explotan menos de cien hectáreas, y que necesitan tierras o que las detentan en cantidades insuficientes, quienes ocupan el 16,74% de la superficie total aprovechable, mientras que el resto lo ocupan el 9% de explotaciones³. Ello no obstante que aparentemente existe una disponibilidad estimada de 3.300.000 hectáreas que el Instituto Agrario Nacional tendría para satisfacer las solicitudes de tierras de estos productores⁴. Asimismo, se calcula en 120.000 los ocupantes de tierras del referido Instituto, los poseedores precarios de tierras privadas y baldías, o que explotan bajo arrendamientos tierras municipales, a todos los cuales debe regularizarse la tenencia de sus explotaciones⁵.

Aparte de lo anterior, la falta de planificación y las promesas de adquisiciones y expropiaciones, que se tradujo en ocupaciones o invasiones de hecho, comprometió al Instituto Agrario Nacional hasta una cantidad que se estimó en sesenta mil millones de bolívares en la propuesta de la Federación Nacional de Ganaderos de elaboración de un Proyecto de Ley Especial de Crédito Público⁶. Según datos aportados por los productores, entre 1994 y 1997 se estiman en alrededor de trescientos los fundos ocupados de hecho y sobre los cuales el Instituto Agrario Nacional tramita solicitudes de dotación de tierras⁷. Incluso, según un Informe de la Comisión Presidencial de Evaluación y Seguimiento de la Reforma Agraria, de Enero de 1995, se señala que parte de esos 23 fundos ocupados de hecho, se encuentran sometidos a juicio de expropiación desde hace más de quince años⁸. También la falta de apoyo financiero a los adjudicatarios en los programas de distribución de tierras y los problemas de colocación de sus productos y la falta de sustitución de sus cultivos tradicionales, entre otras causas, limitaron el crecimiento del sector productor campesino en la agricultura nacional. Esta situación determinó que la Comisión Presidencial de Evaluación y Seguimiento de la Reforma Agraria, en 1996, recomendará reforma y modificaciones a la Ley de Reforma Agraria y a su proceso de ejecución sobre la base de su incorporación a la planificación del desarrollo rural integral. Tal propuesta se quedó al nivel de estudio. En este

escenario, el caso de la Finca "Montaña Verde", en el Valle de Sicarigua, en el Municipio Torres del Estado Lara, hoy día representa una excepción, de la que su Empresa Campesina exitosa, integrada a cultivos industriales, es un ejemplo de planificación en un proyecto integral de desarrollo rural, y en el cual las expropiaciones realizadas en 1971, respondieron a una verdadera justificación de utilidad pública.

El tema agrario en la actualidad

En estos tiempos se ha vuelto a plantear el tema de la cuestión agraria, resucitándose viejas discusiones ideológicas, por ejemplo, sobre la limitación de la propiedad, a propósito de la habilitación que, por segunda vez, se otorgó al Presidente para legislar sobre el régimen de la propiedad y tenencia de las tierras⁹. Reaparece el fantasma de las expropiaciones de fincas privadas, y las historias de revoluciones antioligárquicas, alentados, no por líderes campesinos, sino por una retórica oficial que no ha llegado a presentar proyecto alguno de reforma al sistema vigente. Sólo se sancionó por el llamado Congresillo una Ley que extinguía el Instituto Agrario Nacional y creaba el Instituto Nacional de Tierras, presentado por el Gobierno pero que el propio Presidente vetó. Lo cierto es que, como lo propuso la Comisión Presidencial, antes citada, la modificación del proceso de reforma agraria es una necesidad, debido a la situación de inestabilidad de la tenencia de la tierra para darle seguridad y para satisfacer la demanda de tierras de casi 500.000 productores, así como para aliviar la concentración de los terrenos explotables en algunas regiones del país, y ante la situación marginal de gran parte de la población campesina, que aún representa casi el 10% de la po-

blación activa. Además, la Constitución de 1999 ordena promover una agricultura sustentable como base del desarrollo rural. De modo que este modelo de planificación integral de la reforma agraria ya no es una proposición teórica o técnica sino un mandato constitucional, según el cual, la eliminación del régimen latifundista, mediante la transformación de la propiedad y tenencia de la tierra no se limita a meras expropiaciones o a establecer limitaciones a la cantidad de tierras que pueden poseer las personas, sino a hacer compatible el crecimiento económico agrario con la justicia social y la protección del ambiente¹⁰. Y, ciertamente, que esta concepción, del desarrollo sostenible, que impulsó la Carta de Río de 1992, no se va a encontrar ni en los discursos o mensajes del Libertador y tampoco en las proclamas de Zamora o en el proyecto educativo de Rodríguez.

La Historia ha de enseñar, y sobre todo es la gran vara para medir la razón humana. De modo que nos deja la enseñanza, que la reforma agraria cuando se ejecuta sin contaminaciones y desviaciones, es un buen ejemplo de cómo lograr la convivencia en la democracia para superar desigualdades y para eliminar la violencia como solución de los conflictos. Si esto no se tiene presente en la nueva Ley de Tierras y sobre todo en su ejecución, ésta y su proceso será otra reforma agraria igual a la que tuvimos en la veintena final de Siglo XX.

ROMÁN J. DUQUE CORREDOR

Vicepresidente del Comité Americano de Derecho Agrario

- 1 Rafael Isidro Quevedo, "Transformación y Cambios en la Agricultura y el Desarrollo Rural", Sistema Hemisférico de Capacitación para el Desarrollo Agrícola, Caracas, 1.999, página 1).
- 2 Oscar David Soto, "La Agricultura Venezolana y la Cuestión Tierra", VII Congreso Internacional de Derecho Agrario, IIDARA, Mérida, febrero, 2.000, página 4.
- 3 Rafael Isidro Quevedo, trabajo citado.
- 4 Oscar David Soto, trabajo mencionado.
- 5 Proyecto del Programa para la Regularización de la Tenencia, Titulación y Sistemas Registrales (Proterra), Viceministerio de Agricultura y Alimentación del Ministerio de Producción y Comercio, Caracas, noviembre, 2.000, página 2 y 3).
- 6 Comunicación de fecha 03.11.97 dirigida al Ministro de Agricultura y Cría por José Luis Betancourt, Presidente de la Federación Nacional de Ganaderos. Dicha propuesta fue aprobada por el Gabinete económico pero no presentada al Congreso por el Ejecutivo Nacional.
- 7 Propuesta citada.
- 8 Haydee Hernández Arcay, "Informe sobre la Tenencia de la Tierra", página 30. Uno de los casos más emblemáticos lo es el Fundo "Punteral de Oritúco", en los Municipios Lezama y Libertad de Oritúco, en el Estado Guárico, cuya demanda de expropiación se presentó el 24.11.78, sin que hasta el presente existe sentencia de primera instancia.
- 9 Ley que autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Fuerza de Ley (G.O. 37.076 del 13.11.2.000, artículo 1º, Numeral 2, literal "a"). Con anterioridad se le otorgó igual autorización por Ley de fecha 22.04.99 (G.O. N° 36.668 del 26.04.99), sin embargo, el Presidente no utilizó esta autorización.
- 10 Ver artículos 305, 306 y 307 de la Constitución de 1.999.