

Una mirada histórica

ROMÁN DUQUE CORREDOR

Las invasiones sucedidas, al inicio del presente período gubernamental, no cabe duda que, si bien responden a ese ambiente social, también tienen su origen en razones políticas postelectorales.

Por la ausencia de políticas de largo plazo y de reglas definidas y estables, las soluciones para el sector agrario han sido inmediatas y circunstanciales. Sólo en los quince años siguientes a 1958, como lo propuso la Comisión de Reforma Agraria, se ejecutaron planes anuales de afectación y dotación de tierras y de catastro rural, que permitió satisfacer parcialmente las demandas de tierras de las ciento cincuenta mil familias en que se estimó la población campesina beneficiario de la reforma agraria. Sin embargo, para 1970, todavía se consideraba que cien mil de esas familias requerían su incorporación a los planes agroreformistas. Para esa época, entonces, ante algunas invasiones campesinas, se diseñaron programas integrales de reforma agraria, cuyo paradigma fue el célebre caso de la Finca "Montaña Verde", en el Municipio Torres del Estado Lara, que culminó con su expropiación y con la organización de empresas campesinas de producción, y que eliminó las ocupaciones de tierras en esa región.

No obstante, el incremento del fondo de tierras para la reforma agraria y el aumento de las adjudicaciones a los campesinos y productores, no se uniforma el fragmentario y disperso régimen jurídico de la propiedad territorial, dejándose entre otros problemas sin definición la ocupación pacífica de los terrenos baldíos y municipales; y, tampoco, se ordenaron las tierras para la constitución de los planes de reforma agraria y para hacerlos compatibles con los procesos de urbanización de los terrenos rurales. Ni siquiera se acometió

reforma alguna para integrar el catastro al registro inmobiliario. Todo ello ha determinado una gran inseguridad en materia de propiedad territorial.

A partir de los finales de los años ochenta, la ausencia de planes de consolidación de los asentamientos campesinos, que contribuían con la producción nacional, así como la falta de estímulos y de seguridad para los productores agropecuarios, no sólo afectó la productividad, sino que determinó una progresiva disminución de la población activa rural y un paulatino abandono de las tierras. Aparte de este hecho, por el fenómeno de la urbanización, se fueron incorporando cada vez más terrenos rurales a las actividades industriales y comerciales, acercándose las ciudades a las áreas agrícolas. A esto se agrega el incremento del éxodo rural, hasta el punto que, a inicios de los años noventa, se estimó la población rural en apenas un 10% de la población activa del país, mientras que la población urbano ha aumentado en forma considerable.

Por otra parte, el aumento de la migración urbano y el crecimiento que en los años ochenta tuvieron algunos sectores vinculados a la construcción y a la industria petrolera, ciertamente que determinaron una disminución de la presión demográfica sobre las tierras rurales, hasta el punto que los planes de la reforma agraria se redujeron a la regulación de la tenencia de los ocupantes de las tierras del Instituto Agrario Nacional, pero sin prever otras áreas para futuros planes de reforma agraria. Igualmente, la ocupación de los terrenos rurales en las actividades petrole-



ras industriales y habitacionales, se realizó sin un verdadero ordenamiento territorial y sin que se hubiera acometido la reforma del régimen de la propiedad territorial. La propiedad agraria siguió dentro de un régimen residual, respecto de la propiedad urbano.

Por otra parte, el sector agrario, compuesto principalmente por pequeños y medianos productores, se ha visto afectado por políticas bancarias y comerciales dentro del proceso de apertura de la economía al libre mercado que, por no tener en cuenta la poca competitividad interna y externa de los unidades agrícolas, han venido determinando su descapitalización. Igualmente, ese sector tradicionalmente ha estado sometido a una gran inseguridad jurídica

respecto de la protección y reconocimiento de los derechos de propiedad, los cuales, no obstante la tradición documental y la posesión consolidada en el tiempo, son desconocidos por los errados criterios de los organismos públicos nacionales y municipales, respecto del régimen de los terrenos baldíos y ejidales. Situación de inseguridad que se agrava en las zonas fronterizas por la falta de protección a la vida de los agricultores, de sus familias y de sus bienes. Por otro lado, la descoordinación entre los organismos competentes en materia de ordenamiento territorial, de protección del ambiente y de desarrollo agropecuario, obstaculizan los planes de explotación de esas tierras.

Las causas anteriores han determinado el aumento de una población desempleada o subocupada, de origen rural, para la cual resulta atractiva la oferta de dotación de tierras privadas para sacarlos de la marginalidad, tanto para solucionar sus problemas habitacionales como de trabajo u ocupación. Ello, no obstante la gran cantidad de tierras públicas que pudieran emplearse en esos planes. Tierras privadas éstas, por otro lado, que también han sufrido abandono, se encuentran explotadas en forma extensiva o limitadas en su explotación por el urbanismo, cuya propiedad las propias autoridades desconocen por considerarlas de origen baldío o ejidal. Es fácil, pues, atraer esos grupos sociales con tales ofertas y fo-

mentar las invasiones de esas tierras privadas, preferentemente aledañas a las poblaciones.

Las recientes invasiones

Las invasiones sucedidas, al inicio del presente período gubernamental, no cabe duda que, si bien responden a ese ambiente social, también tienen su origen en razones políticas postelectorales.

No obstante, frente a estos hechos, el gobierno se ha limitado, incluso el propio Presidente de la República, a justificar las invasiones, pero sin presentar propuestas para canalizar jurídica y equitativamente los intereses de los invasores y de los propietarios y sin definir planes futuros de vivienda y de reforma agraria, para evitar estas situaciones que ciertamente agravan la inseguridad jurídica y alteran la paz social.

Aparte de los planes de desarrollo agrario que, dentro de la política económica del país, debe establecer el Gobierno Nacional con una visión de largo plazo, dentro de ellos: la modernización de la reforma agraria bajo una concepción integral y conforme a un ordenamiento territorial que determine zonas de reforma agraria, la seguridad jurídica respecto de la propiedad y tenencia de la tierra sigue siendo un factor fundamental para la estabilidad de esos planes y para la reactivación de la economía. Así, por ejemplo, la uniformidad del régimen de la propiedad territorial, el reconocimiento de la posesión consolidada en los terrenos públicos, la protección de las tierras que cumplan

la función social que demanda la Ley de Reforma Agraria, la integración del catastro al registro inmobiliario, la determinación de zonas agrícolas de aprovechamiento especial y de áreas de reforma agraria, la regularización de la tenencia a los ocupantes de tierras públicas y la definición en las reservas forestales de zonas de explotación agropecuarias; son medidas que, dentro de esos planes, contribuyen a dar seguridad jurídica a la propiedad agraria. Estas medidas, junto con otros planes de desarrollo social como los habitacionales y ocupacionales, además de establecer reglas claras en protección de los derechos legítimos, permiten resolver las necesidades de vivienda y de ocupación de la población, sin que los gobernantes y los dirigentes políticos tengan que promover o justificar invasiones a la propiedad privada. Las invasiones, por otro lado, no solucionan sino que agravan los problemas de la marginalidad, porque consolidan las zonas de miserias en las ciudades y en el campo. Frente a ellas, ha de responderse no con populismo o con una histeria revolucionaria, sino con planes habitacionales, ocupacionales y de reforma agraria, concretos y serios, y con programas de futuro, que son adecuados instrumentos de justicia social, y que, de contar con reglas claras en materia de propiedad y tenencia de las tierras, otorgan seguridad jurídica, que es la base firme y la garantía de los procesos de superación del subdesarrollado.

ROMÁN DUQUE CORREDOR

Ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y Profesor de Derecho Agrario

Frente a las invasiones, ha de responderse no con populismo o con una histeria revolucionaria, sino con planes habitacionales, ocupacionales y de reforma agraria, concretos y serios, y con programas de futuro, que son adecuados instrumentos de justicia social, y que, de contar con reglas claras en materia de propiedad y tenencia de las tierras, otorgan seguridad jurídica, que es la base firme y la garantía de los procesos de superación del subdesarrollado.