

Problemas Nacionales

HUGO VICTOR
REGIMEN - REFORMA Y CODIGO AGRARIO

(en Panamá)

Trabajo presentado al
III Congreso Nacional de
Ingeniería y Arquitectura,
Comisión de Recursos Naturales,
Sección de Legislación.

Panamá, 11 de diciembre de 1961.

- I.—ACERCAMIENTO AL PROBLEMA AGRARIO
- II.—QUE NOS DICEN LAS ESTADISTICAS
- III.—EL REGIMEN DE TENENCIA DE LA TIERRA
- IV.—SALARIOS — INSTRUMENTOS
- V.—EL MERCADO
- VI.—CODIGO AGRARIO Y REFORMA AGRARIA
- VII.—LA PROPIEDAD BAJO CONTROL EXTRANJERO
- VIII.—LA PROPIEDAD
- IX.—EXPROPIACION Y LATIFUNDIO
- X.—LA PROPIEDAD LATIFUNDIARIA
- XI.—TIERRAS INCULTAS — LA APARCERIA
- XII.—EL CAMPESINO POBRE — LOS INDIGENAS
- CONCLUSION

I.—ACERCAMIENTO AL PROBLEMA AGRARIO.

Cuando se menciona el régimen agrario surgen a la mente aspectos tales como

la distribución de la tierra,
la dispersión de la propiedad,
la magnitud de la explotación rural,
el sistema agrícola,
las clases en la producción,
naturaleza de las empresas,
las relaciones de las empresas con los trabajadores,
las condiciones del trabajador,
los distintos productos,
la técnica de producción,
la distribución de la producción,
el crédito agrícola.

Y cuando se evidencian, como en el caso, problemas de escasa productividad con la secuela de miseria en el ambiente rural y la incapacidad para el consumo de grandes sectores de la población, se proponen soluciones desde diversos ángulos. Y, desde luego, surgen también las panaceas simplistas.

Las medidas que se proponen responden, por lo general, a observaciones unilaterales. Ejemplos de esta actitud es el patrimonio familiar, que trata el problema agrario como actividad de beneficencia, las diferentes propuestas de estímulos al crédito para frenar la presión al campesino

EL III CONGRESO NACIONAL DE INGENIEROS Y ARQUITECTOS DE PANAMA

4 al 11 de diciembre de 1961

Considerando:

Que en el trabajo "Régimen, Reforma y Código Agrario (en Panamá)", sometido a la consideración del presente Congreso por el Ing. Hugo Victor, se expone en un análisis crítico las condiciones de la producción agraria y el status de la tenencia de la tierra en la República de Panamá, comprendiendo aspectos tan importantes como los salarios, los instrumentos y técnicas de trabajo, el mercado nacional, etc., y, previa fijación de los

y de una legislación de reparto de tierras. Es común confundirse en el problema agrario sin distinguir cuáles aspectos son económicos, cuáles son sociales y cuáles son políticos. Muchas medidas se llevarán al agro y no rendirán una transformación radical si, como en la labor de alfabetización, tan necesaria en el medio rural, no se hallan íntimamente vinculadas a la destrucción del viejo sistema productivo en sus fundamentos.

Para no caer en error al acercarse al problema agrario, hay que tener en cuenta los componentes del régimen agrario, es decir, sus partes y elementos. Pero al mismo tiempo que se les toma en sus diferencias en el análisis es necesario sintetizarlos en ese conjunto donde se entran en la estructura, o base de la producción, los sectores sociales que en el campo concurren y se relacionan en la producción agraria. Constituye esta

conceptos de régimen agrario y de propiedad, entra en el estudio del proyecto de Código Agrario presentado al Órgano Ejecutivo por la Comisión creada por la Ley 35 de 24 de octubre de 1959 que actuó por designación y bajo la dirección del Ministerio de Agricultura y Comercio hasta el 28 de septiembre de 1960;

Que en el trabajo "Régimen, Reforma y Código Agrario", con base en las informaciones estadísticas oficiales e información de estudios técnicos ejecutados con anterioridad, tras de considerar los medios y métodos de trabajo y la distribución de la tierra en el agro panameño, se caracterizan los problemas fundamentales, y se ponen de presente factores tan relevantes como son la propiedad territorial nacional bajo control extranjero, la propiedad privada latifundiaría y los métodos extensivos de producción, y finalmente se señalan las consecuencias de un régimen agrario caduco en el que se manifiestan, por otra parte, técnicas primitivas en la agricultura, trashumancia del campesino, minifundios y ocupaciones precarias de la tierra, baja productividad y bajo nivel de vida;

Que en los antecedentes pre-establecidos en el análisis de la realidad existente en el agro panameño, se entra a estudiar el proyecto de Código Agrario en el sentido de encontrar en la legislación propuesta, las soluciones que los rasgos negativos del régimen agrario demandan, para cuyo efecto se exponen los conceptos y relaciones del articulado proyecto del Código Agrario;

Que en el estudio "Régimen, Reforma y Código Agrario", se emite la conclusión de que no se resuelven ninguno de los tres problemas fundamentales, eludiendo la cuestión de la extensión territorial bajo control de un estado extranjero (Zona del Canal), acentuando y estimulando la propiedad latifundiaría y dictando normas y medidas que empeoran las condiciones de vida del campesino pobre, y se hacen recomendaciones para

estructura, el régimen agrario de un país, esto es, las relaciones sociales entre los diferentes agregados humanos que se vinculan en la producción agraria; estas relaciones son de propiedad y de intercambio.

Pero el régimen agrario no es sólo ésto. La producción se ejerce sobre un medio natural por medio de instrumentos de trabajo, que se modifican, desaparecen o se innovan, y de la fuerza de trabajo, que es la energía del hombre aplicada al medio natural que nos ocupa, la tierra, fuerza de trabajo que se modifica y transforma en la medida que cambian los instrumentos de trabajo y consecuentemente las técnicas de producción.

Esa relación de producción y esas fuerzas productivas están sujetas a nexos internos; tienen sus propias leyes. Por ejemplo si en el agro se produce con una alta inversión de maquinaria, objetivamente se comprueba que no puede existir una relación de tipo feudal en la cual el trabajador agrícola se halla obligado a pagar al propietario de la tierra renta de la tierra, en forma de especie, de trabajo o de producto; por el contrario, el trabajador agrícola será un asalariado. Viceversa, en un extenso latifundio en que la base de la producción sea la propiedad de la tierra por unos y el pago del uso de la tierra por otros, en condiciones de una técnica primitiva, la mecanización agrícola encuentra oposición.

El problema, por tanto, se reduce, a establecer las leyes que imperan en las relaciones de producción y cuál es el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, particularmente con qué instrumentos se produce y cuál de estos instrumentos es el fundamental.

un Código Agrario que se traduzca en una auténtica Reforma Agraria,

Resuelve:

Recomendar a la Sociedad Panameña de Ingenieros, a las entidades profesionales del país y a las instituciones del Estado, el estudio del trabajo "Régimen, Reforma y Código Agrario (en Panamá)" como una contribución al esclarecimiento de aspectos y problemas vitales de la República de Panamá.

Panamá, 11 de diciembre de 1961.

Fdo. Ovidio Díaz V.
El Presidente,

Fdo. Alejandro Santos
El Secretario,

Es fiel copia de su original.

Rodrigo Mejía Andrión
Secretario Ejecutivo

Descubiertas esas leyes de las relaciones de producción y el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, podemos formularnos la pregunta: "¿Qué obstaculiza el desarrollo agrario?", y encontrada la raíz de los problemas del agro, decidir las medidas instrumentales que se aplicarán para eliminar el rasgo o los rasgos del régimen agrario atrasado, introducir nuevas relaciones de producción que impulsen el progreso de las fuerzas productivas y que éstas, como se pudo ver cuando hablamos de las maquinarias, transformen toda el sistema productivo. Tal cambio constituye la reforma agraria y está a la orden del día en Panamá.

II.—AGRICULTURA, GANADERIA Y EXTENSION TERRITORIAL

Lo que procede hacer, de acuerdo con el criterio esbozado, es descubrir las relaciones y fuerzas de producción en el campo panameño. Veamos qué nos dicen los censos. A falta de los últimos datos, usaremos los del Censo de 1950.

En la totalidad de terrenos que se hallaron bajo explotación (1,159,082 hectáreas) en el territorio de la República, se registró la siguiente información:

a) bajo cultivo	236,612 Hts. o sea 20.4 % del total
b) pastos artificiales	427,557 Hts. o sea 36.9 % del total
c) con pastos naturales	124,530 Hts. o sea 10.8 % del total
d) en descanso	213,563 Hts. o sea 18.4 % del total
e) con otros usos	156,820 Hts. o sea 13.5 % del total

La primera observación que se desprende de los datos anteriores muestra que en pastos (artificiales y naturales) se cubría el 46.7%, de toda la tierra bajo explotación de la República, mientras que sólo el 20.4 del área se hallaba cultivada, de donde se deduce, que la ganadería ocupa 2.3 veces el área agrícola y que comparada con la agricultura, la avicultura, la cría de puercos, y otras actividades del agro, ocupa casi tanta extensión como todas las actividades juntas. Por otra parte, se registraron 502 fincas de tamaño comprendido entre 200 a 1000 hectáreas que en total encerraban 307.821 hectáreas, o sea, el 23%, casi un cuarto de las 1,159,082 hectáreas de todas las fincas censadas (85,473), del cual sólo menos de la décima parte se encontraba bajo cultivo.

Con las informaciones citadas arriba podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- a) en cuanto a la extensión territorial, la ganadería tiene posición preponderante al ocupar casi la mitad de toda el área bajo explotación agropecuaria de la República y, en relación con la agricultura, cubre más del doble del área de ésta;

- b) las grandes fincas, propiedades del gran terrateniente, se dedican principalmente a la ganadería.

En los cuadros del Volumen II del Censo Agropecuario de 1950 se muestra que de las 85,473 fincas censadas se distribuyen según el tamaño y ocupan las áreas que se indican:

- a) de 1 a 10 Hts. había 61,289 fincas que ocupaban 202,357 Hts.
- b) de 10 a 100 Hts. había 22,873 fincas que ocupaban 545,489 Hts.
- c) de 100 a 1000 Hts. había 1,311 fincas que ocupaban 411,236 Hts.

Al expresar la posición relativa de los tres grupos de predios dentro del número total de fincas y toda el área bajo explotación, tenemos que las fincas,

- a) de 1 a 10, 71.7% del total de fincas ocupan 17.0% del área total bajo explotación.
- b) de 10 a 100, 26.8% del total de fincas ocupan 47.1% del área total bajo explotación.
- c) de 100 a 1000, 1.5% del total de fincas ocupan 35.3% del área total bajo explotación.

Dicho de otro modo: la pequeña propiedad y el minifundio representan los siete décimos de las explotaciones y apenas alcanzan a tener la sexta parte de la superficie de todas las explotaciones censadas, en tanto que el uno y medio (1½%) por ciento de los latifundios o grandes propiedades acapara más de la tercera parte del total de hectáreas registradas. En cuanto al uso de la tierra dentro de los grupos anotados se observan los siguientes porcentajes de su propia área:

- a) fincas de 1 a 10 hts., 56.7% bajo cultivo, 20.5% en pastos.
- b) fincas de 10 a 100 hts., 16.5% bajo cultivo, 45.6% en pastos.
- c) fincas de 100 a 1000 hts., 7.8% bajo cultivo, 63.6% en pastos.

Otras conclusiones se derivan del análisis presentado, a saber:

- a) en el agro panameño, la gran mayoría de las pequeñas explotaciones (en considerable parte, de carácter minifundionario) se ocupa preferentemente de la agricultura.
- b) las grandes terratenientes son, en general, ganaderos y son de tipo latifundionario como lo comprueba el hecho de que constituyendo un poco más del uno por ciento de los finqueros registrados, ocupan más de la tercera parte de la superficie censada.
- c) por otra parte, si se tiene en cuenta que un número considerable del agrupamiento de 10 a 100 hectáreas se halla sobre la media de los extremos considerados y que la producción ganadera usa

métodos extensivos; nuevamente se pondrá de manifiesto el carácter latifundario de la ocupación de la tierra por parte de la ganadería.

III.—TENENCIA DE LA TIERRA:

El censo agropecuario confeccionó una clasificación de las explotaciones rurales según el régimen de tenencia de la tierra. En relación con el número total de fincas informantes (85,473) y la superficie total registrada, la situación es la siguiente:

- a) el 14.1% de los finqueros es dueño del 38.8% del A.T.B.E.*
- b) el 67.3% es usufructuario del 39.7% del A.T.B.E.
- c) el 9.3% es arrendatario del 7.4% del A.T.B.E.
- d) el 9.3% es teniente mixta del 14.1% del A.T.B.E.

“En resumen tenemos, comenta el Censo, que de cada 100 explotaciones agrícolas, 86 son trabajadas por productores que no son dueños de las mismas. La situación descrita se mantiene con mayor o menor intensidad en cada una de las provincias. Por otra parte puede observarse un fenómeno inverso al que hemos comentado. Con respecto a la superficie que cubren las explotaciones agrícolas, el 46.5% de la misma pertenece a los propietarios, quienes representan apenas el 14.1% de las explotaciones del país, mientras que los usufructuarios que en número de explotaciones representan el 67.5%, poseen una menor extensión de tierra”.

(Dirección de Estadística y Censo, Censo Agropecuario, 1950, volumen II).

A lo anterior hay que agregar que 44,632 de las 61,289 explotaciones del grupo de 1 a 10 hectáreas se aposentan en tierras de la Nación, según el Censo de 1950, y 5,928 se encontraron en tierras particulares. Si se tiene en cuenta que en este grupo de usufructuarios la producción se ejecuta con técnicas primitivas que obligan a la trashumancia y que por otra parte las tierras que se hallan a lo largo de las carreteras o en las zonas bajas del área sur-occidental de la República, se hallan apropiadas por los ganaderos o por propietarios absentistas, y por otra parte que la única alternativa que le queda es ir hacia la montaña, alejándose de las comunicaciones y del mercado, se tendrá una idea del conflicto permanente que vive el campesino pobre. Igualmente se localizará la causa de la dispersión de la población de Panamá.

Por otra parte, de las 61,289 explotaciones del tamaño de 1 a 10 hectáreas, se encontró que sin contar los terrenos municipales y de otros tenientes, había 37,798 usufructuarias en terrenos nacionales y sólo 9,361

(*) Área Total Bajo Explotación.

en terrenos de propiedad particular. Si se tiene en cuenta que el usufructuario es el campesino pobre que labora con técnicas primitivas que le obligan a la trashumancia y se agrega a ello que las zonas adyacentes a las vías de comunicación y de tierras bajas han sido apropiadas particularmente en la parte sur-occidental de la República, se explicará el origen de la dispersión de la población panameña.

Al mismo tiempo, hay que observar la corta distancia entre la cordillera que, salvando la Región de la Ruta, corre a lo largo del Istmo, y la costa del Pacífico donde se agrupa la mayor parte de la población y de la vida económica del país. Entre la apropiación de la tierra por la ganadería y el gran terrateniente y la trashumancia a que le empuja el rezago técnico, surge la montaña y se produce en la vida del campesino un conflicto: la contradicción entre sus necesidades gregarias estimuladas por las relaciones de mercado y la urgencia de aposentarse en un "monte" para subsistir, se halla entre la montaña y el latifundio de las sabanas, entre la técnica primitiva que ya no alcanza a satisfacer sus necesidades y el mercado (que le ofrece la posibilidad de cambiar parte de su escasa producción o le convierte en semijornalero).

A estas circunstancias hay que agregar las rigurosas medidas establecidas tradicionalmente contra los que infringieran los cercados y el hato ganadero. Las penas señaladas en las leyes penales de Panamá marcan castigos severísimos contra el cuatrismo y de este modo pone al servicio de un grupo económico un instrumento que en el pasado desalentó mucho la intrusión en sus predios, y que en el presente es invocado en ocasiones.

Se revela en los comentarios antedichos otro rasgo del régimen agrario de Panamá:

- a) un altísimo porcentaje de los productores del campo no tiene propiedad sobre la tierra que labora, y la gran mayoría es precarista;
- b) la presencia de la ganadería extensiva en las zonas más accesibles al poblamiento y al mercado, determina la dispersión de la población y crea obstáculos a la integración del país;
- c) el hecho de que la mayoría de los usufructuarios sean precaristas, sobre tierras de la nación y otros títulos no particulares, al lado de la conformación estructural del medio geográfico, revela que el campesino es empujado hacia las tierras altas, abriendo con la labor de la tierra en constante trashumancia nuevas zonas de extensión para la ganadería, y de este modo el campesino precarista rinde, en forma disimulada, renta de la tierra en la ganadería a través de la habilitación de tierras nacionales que se convierten en reservas del gran terrateniente en vista de los obstáculos que impiden la radicación del campesino pobre.

Volviendo a las estadísticas, éstas nos revelan, avaluando las afirmaciones expresadas a lo largo de este trabajo, que el 56% de todas las explotaciones son agrícolas y apenas un 6% es ganadera.

Lógicamente, habiendo establecido que ese 6% del total de explotaciones ocupa con pastos artificiales casi la mitad del área de todas las explotaciones agropecuarias del país, se llega a la conclusión de que su producción es extensiva y por consiguiente la apropiación de la tierra es de tipo latifundiarío.

Otra expresión de las contradicciones en el agro panameño pone, o por lo menos complementa, el carácter semifeudal de la economía agraria de Panamá. Nos referimos a los salarios. Las estadísticas del Censo nos dicen que las explotaciones agrícolas pagaron durante el año de 1950 la suma de B/.6,446,37 en salarios distribuidos en la extensión superficial en la siguiente forma:

- a) explotaciones de 1 a 100 pagaron B/. 962,968.
- b) explotaciones de 10 a 100 pagaron B/.1,677,258.
- c) explotaciones de 100 a 1000 pagaron B/.3,806,149.

Si se tiene en cuenta que en el folleto Chiriquí Land-1950 la empresa del banano presenta la suma de B/.4,000,703.82 en "planillas (incluyendo vacaciones)" a falta de datos para determinar la significación de esta última cantidad en relación con la del Censo, se podría abandonar la tarea de buscar alguna conclusión en este aspecto. Sin embargo, según el Censo, había en el mismo año 12,715 asalariados en "agricultura, selvicultura, caza y pesca" de los cuales 7008 eran empleados de la Chiriquí Land Company. El nombre de agricultura envuelve a la ganadería. El resto se distribuía en el agrupamiento de actividades primarias.

Se llega a la conclusión de que la gran propiedad latifundiaría no está en términos importantes vinculada a la compra de fuerza de trabajo y que por contra-partida el pequeño campesino pobre se ha visto empujado, debido a la improductividad de su trabajo, a comprar mano de obra. Por otra parte, en las explotaciones medianas se observa un proceso de desarrollo del sistema del salariado en las relaciones de producción, que desde luego representa un avance frente a las condiciones o rasgos semif feudales que hemos encontrado en el agro panameño.

Se ha de tener en cuenta que la situación de una enorme masa de campesinas, trashumante, empujada a la montaña, enfrentada a la apropiación latifundiaría de la tierra y de una baja productividad, la convierte en una reserva de mano de obra barata para los ingenios, bananales y los

centros de trabajo de las ciudades de Panamá y Colón y de la Zona del Canal de tal modo que el atraso agrario del país se constituye en freno para el desarrollo del mercado interno en vista del limitada y bajísimo poder de consumo de su fuerza de trabajo. Si se aúna al razonamiento el hecho de que el 64 % de la población de Panamá es rural, y que de ésta el 80 % es agrícola, se medirá la enorme dimensión del problema agrario y la urgencia de efectuar una auténtica reforma agraria.

En cuanto a los instrumentos de producción la situación es la que se transcribe (en toda la República): las explotaciones con relación al número total censado quedaron en la siguiente posición relativa:

a) fuerza animal y mecánica fue usada por el	0.1 %
b) fuerza animal	0.3
c) fuerza mecánica	0.6
d) ni animal ni mecánica	99.0

La fuerza humana es, como la comprueba el dato estadístico, otra fuerza productiva fundamental en el campo. No son las máquinas, porque aparecen en número mínimo.

Por consiguiente, creemos necesario resumir los rasgos más importantes del régimen agrario de Panamá, a saber:

- a) en cuanto a extensión territorial, la ganadería supera a la agricultura en más de dos veces su área;
- b) los grandes terratenientes se dedican a la ganadería;
- c) la gran mayoría de las pequeñas explotaciones minifunditarias se dedican a la agricultura;
- d) la producción ganadera se efectúa con métodos extensivos y esta fuerza productiva se expresa en la necesidad del ganadero de extender la posesión territorial formando la propiedad latifundiaría como el tipo de relación social imperante en el campo;
- e) otra característica del régimen agrario es la existencia de la labranza precaria en proporción elevada entre los pequeños productores agrícolas;
- f) la dispersión de la población campesina tiene su origen en los métodos extensivos de la ganadería y en la apropiación latifundiaría de la tierra;
- g) las actividades agrícolas avanzan hacia formas capitalistas de producción (sistema del asalariado) en tanto que la ganadería preponderante opera bajo formas de rasgos feudales (renta de la tierra, abierta o encubierta);

- h) la baja productividad de los técnicas de trabajo del campesino y las condiciones en que le coloca la apropiación latifundiaría de la tierra junto a las condiciones para él difíciles, del medio geográfico y sus factores, les transforma en mano de obra barata;
- i) ni la fuerza animal, ni la fuerza mecánica, existen como instrumento productivo fundamental en el campo.

Por consiguiente podemos llegar a señalar los rasgos fundamentales del régimen agrario de Panamá que sintetizan la gama de aspectos que hemos reproducido:

- a) la tierra y la fuerza humana son las fuerzas productivas fundamentales en la actualidad;
- b) la apropiación latifundiaría de la tierra por virtud de las necesidades de la ganadería extensiva es la base del atraso del agro panameño.

En consecuencia, una reforma agraria suprimiría esa condición mediante la eliminación de las grandes propiedades y mediante la introducción de nuevas técnicas de producción en la ganadería que supriman su carácter extensivo.

V.—EL MERCADO INTERNO

Toca ahora considerar el mercado interno de Panamá.

El mercado, en el sentido en que lo usamos aquí, no en el sentido de un área de comercio o en el sentido de la masa de vendedores, expresa las relaciones de intercambio de productos dentro del país. Claro está, que si se habla de intercambio está supuesta la operación de compra y venta. Sin embargo, hay que tener en cuenta que tal operación se realiza con todos los productos de la sociedad; los productos agrícolas, los productos industriales, el dinero, la fuerza de trabajo, las acciones de una empresa, todo entra en el mercado, y su característica es que son mercancías, cosas que se intercambian de acuerdo a un valor de cambio que socialmente se establece. En su origen, esa dinámica se encuentra en la división social del trabajo, sea por ramas de actividad económica o sea ésta de carácter regional.

El campesino que en las montañas de Veraguas siembra para su consumo familiar se halla fuera del mercado. Del autocansumo, cuando se decide o necesita vender parte de su producción para satisfacer sus necesidades o nuevas necesidades, puede seguir viviendo bajo niveles de subsistencia, pero ha introducido un nuevo elemento en su vida, se ha incorporado a la economía de mercado. El desarrollo del mercado interno aglutina la población, la vincula por los lazos económicos de la economía

mercantil, de producir para vender por dinero y comprar y consumir la producción de otro sector. El desarrollo del mercado interno en buenas cuentas es el desarrollo económico nacional.

Sin pretender profundizar en el análisis que por otra concierne a personas versadas en la disciplina respectiva, nos asomaremos a ese mecanismo.

Por ejemplo, tomados al azar, los siguientes datos son reveladores:

- a) la producción de azúcar nacional pasó de 85,295 qq. en 1940 a 286,925 qq. en 1950, lo que equivale a un aumento de más de 230% en tanto que la población total de Panamá en el mismo lapso sólo se elevó un 30% y no hubo exportación;
- b) el sacrificio de ganado vacuno en la República subió de 39,000 cabezas a 57,000 entre 1934 y 1942, lo que representó en ocho años un aumento de más de 40% y luego pasa a 75,000 cabezas en 1949, es decir, en quince años casi se duplica en tanto que la población aumentó aproximadamente en un 45%;
- c) hasta tanto desarrollara su propia producción de arroz, Panamá adquiriría el grano en el extranjero y así vemos que se importa en 1940, iniciada la 2ª Guerra Mundial, 3,263,948 kilos, mientras que en 1948, la introducción se elevó a 5,723,247 de kilos, en 1948 cuando ya no había programas de inversión norteamericano por razones de la guerra (ésta había terminado), lo cual representa un aumento de más de 83. % en ocho años.

Se deberían presentar otros indicadores, entre ellos, el movimiento de mercancías por la llamada Aduana de Arroyón. Por mucho tiempo y todavía es paso obligado de los productos del Interior hacia la ciudad de Panamá, hacia la parte más poblada de la República y en general a la zona canalera. Los guarismos de la producción de leche agregados a las entidades importadas muestran un aumento considerable que rebasa con mucha el incremento demográfico de Panamá. Habrá estudiosos que penetre las esencias del mercado interno sirviéndose de instrumentos más precisos. Las relaciones entre la ciudad y el campo, entre la Zona de la ruta y el Interior, pueden descubrir caracteres metidos muy hondo en las venas de la economía nacional. Hasta habría que analizar una balanza comercial y las transacciones que fluyen de uno a otro lado.

Por ahora, señalemos al asunto y saquemos algunos elementos de juicio de lo dicho arriba. Los estudios sobre la economía de Panamá aseguran que el consumo privado en Panamá creció a una tasa anual de 4.4% en tanto que la población lo hacía a la tasa anual de 2.9% entre 1945 y 1956. Aparte de las razones que se explican en la alta inversión norteamer-

ricano en el Canal durante la guerra y en las reservas adquiridas por Panamá que luego entraron a compensar la caída de los ingresos provenientes de la Zona del Canal, en el Informe de la Cepal-1959 se destaca el hecho de que la producción agrícola para el mercado interno, entre 1945 y 1956, tuvo un incremento de 44.9% en tanto que el incremento de la población fue en el mismo período de 33.8.

Se pueden inferir de todo ello lo siguiente:

- a) Los incrementos en el consumo interno, si se tiene en cuenta el alimento dehográfico, la emigración campesina a los centros de trabajo periódicos, la aparición de nuevos poblados en la región central del Istmo, etc., se explican en el abandono por parte de considerables sectores del campesinado de la economía de auto consumo y su ingreso en la economía de mercado;
- b) A los factores de la tenencia latifundiaría de la tierra y las técnicas atrasadas y de reducida productividad, y a los problemas que confronta con el medio geográfico, hay que agregar un nuevo elemento, el de que la inversión en las obras del Canal desarrolla un comercio fundado en mercancías extranjeras;
- c) El desarrollo del mercado le exige al campesino que produzca, no para su consumo, sino para satisfacer las demandas de productos del propio mercado, (dominado por mercancía extranjera cuya ganancia emigra), al cual el campesino tiene que entregar entonces, parte de su trabajo, pues en el intercambio mercantil se busca ganancia;
- d) Por su baja productividad y por la agudización de los problemas de la tierra, por virtud de las quemadas, etc., el proceso de empobrecimiento del campesino se agudiza aunque el mercado se desarrolle porque al cambiar sus necesidades tradicionales al incorporarse a ese mercado, se encuentra con que es incapaz de producir en nivel suficiente para satisfacer sus necesidades;
- e) A todo ello se agrega que un comercio fundado en producción extranjera sobre la base del monopolio de la comunicación transistmica por los Estados Unidos, a la vez que desarrolla el mercado interno, lo restringe, porque impide que las crecientes necesidades del mercado interno sean cubiertas con la producción nacional.

Al lado, pues de los rasgos esenciales que se dijeron en el capítulo anterior, la tierra y la fuerza humana de trabajo como las fuerzas fundamentales en el agro panameño, y la aprobación latifundiaría de la tierra por la ganadería extensiva. Como problema principal en la cuestión agrar-

ria de Panamá, hay que colocar, íntimamente vinculado, la vigencia del control absoluto de la comunicación Interoceánica y de la posición geográfica de Panamá por los Estados Unidos y del predominio de un comercio fundado en la producción extranjera.

Existe una contradicción entre los intereses del agro nacional y la Región de la Ruta, entre el Interior y la Zona Canalera, entre el interés nacional y el extranjero que sólo se resuelve en la liquidación del monopolio de la comunicación transistmica.

Al monopolizar la comunicación interoceánica en el Istmo de Panamá, al ejercer control absoluto "como si fueran soberanos", y de hecho como propietarios de una zona del territorio nacional, y al proyectar sobre todo el territorio nacional ese dominio de la faja donde se ubica el Canal actual con invasiones de tierras, aguas, costas, y espacio aéreo y con la ocupación militar, abierta como en el caso de las 7800 hectáreas de Rio Hato o simulada como en los maniobras militares, los Estados Unidos han creado un mercado de fuerza de trabajo o mano de obra, de mercancías y de servicios.

La inversión norteamericana en la Zona del Canal fue desarrollando un mercado, la economía de mercado, en Panamá. Pero al mismo tiempo que se desarrollaba el mercado interno, rompiendo los localismos y aglutinando la población pese a la estructura latifundiaría, nuestro mercado interno se basó, y se basa todavía, en la mercancía norteamericana que irrumpía en el agro panameño, sustituyendo las viejas formas de satisfacer las necesidades por nuevas formas que absorbieran la producción faránea.

Para dominar nuestro mercado y colocar la mercancía en la ciudad y la ciudad la trocara con el campo, el propietario latifundista, que desalojaba al campesino y lo empujaba a la dispersión, y la técnica primitiva que usa el pequeño productor agrícola y el precarista, fueron sus aliados. Porque no podía desenvolverse una producción agraria que enfrentara, por lo menos en los artículos alimenticios, a la mercancía extranjera.

La Zona del Canal no sólo es el Canal. Es un inmenso latifundio de 143,200 hectáreas donde el campesino no puede entrar, y cuando por circunstancias especiales, puede laborar la tierra en esa granja panameña, se siente siervo ante la presencia autoritaria del funcionario extranjero. Fue una política del Gobierno de los Estados Unidos suprimir los agricultores de la Zona del Canal. Por un tiempo, cuando en el período de construcción (1904-1920), los obreros importados no abandonaban sus hábitos nacionales, se vio obligada a dejar en sus parcelas a sus moradores, no sin empezar la despoblación en 1912 para culminar con la política de eliminar todo agricultor de la Zona del Canal por el simple expediente de no permitir herencias y no expedir licencias a nuevos solicitantes (Annual Report

Of the Governor of The Panama Canal, 30 de junio de 1935). En el presente, alrededor de 300 familias están demandando ante el Gobernador de Colón tierras en desuso en el Lago Gatún, dentro del área de la Zona del Canal.

De todo ello hay que concluir que para el desarrollo y progreso agrario de Panamá es fundamental reventar ese dominio extranjero sobre la Zona del Canal, de hecho asimilado a propiedad territorial, dominio que coloca el mercado interno fuera del control panameño. Al mismo tiempo, habrá que proceder a sustituir los múltiples productos que, sin menoscaba de aquellos que el consumo requiera para el desarrollo económico, abrieran los cauces de la diversificación agrícola nacional y permitirían impulsar la producción agropecuaria en general y hacer de la República de Panamá el contralor de su mercado interno, premisa insalvable para lograr los anhelos de progreso y bienestar de nuestro pueblo.

VI.—EL CODIGO AGRARIO Y LA REFORMA AGRARIA

Estos son los problemas a cuya solución debe responder la Reforma Agraria Integral. Y justamente, al considerar el texto del articulado del proyecto Código Agrario, habrá que preguntarse si ataca los leyes negativas de la economía agraria vigente en el país o si, por el contrario, las sostiene y aún defiende su permanencia.

Concretemos entonces, las leyes y factores que aparecen en el régimen agrario de Panamá.

En los capítulos anteriores, se han ofrecido a cada paso las conclusiones a que conduce el análisis objetivo del régimen agrario, de las fuerzas productivas en el campo y de la naturaleza del mercado interno. En la multiplicidad de los fenómenos que constituyen la economía agraria de Panamá se ha procurado hallar la unidad interna de sus distintos aspectos. Esa unidad de los fenómenos se ha expresado en sus relaciones de causa y efecto, es decir, como una relación necesaria entre las cosas, los hechos, los fenómenos, los problemas.

Por ejemplo, la información estadística mostró la apropiación latifundaria de la tierra. Al mismo tiempo se comprobó que la apropiación de la tierra se ejerce principalmente en los centros económicos del país por productores ganaderos que usan métodos extensivos y que por tanto requieren grandes cantidades de tierras por unidad producida. La relación de causa a efecto se establece y se puede enunciar una ley, guste o no, que existe en el agro panameño.

Con este método, enunciemos las leyes más generales de la economía agraria de Panamá, siempre teniendo presente las conclusiones que se han desprendido de la realidad a la abstracción del pensamiento.

- a) la propiedad territorial en manos de un estado extranjero, fundada en el monopolio de la comunicación interoceánica, y su dominio del mercado interno como consecuencia de esa condición se opone al desarrollo de la producción nacional y es causa del atraso agrícola de Panamá;
- b) la propiedad latifundaria de la tierra se opone a la propiedad campesina de la tierra y es causa, al lado de otros factores, de la condición precarista del campesino y de la población, y en consecuencia obstaculiza el desarrollo del mercado interno;
- c) los métodos extensivos de la producción ganadera, en un régimen de rasgos tipo feudal (siembra gratuita de forajida por el campesino después de trabajar una cosecha propia en terreno del ganadero, pago abierto disimulado en especie, peonaje a bajo salario, aprovechamiento de las áreas que el campesino coloniza) se oponen, junto a la apropiación latifundaria, al desarrollo de las fuerzas productivas del campo, es decir, a la introducción de nuevas técnicas, a la transformación de la simple fuerza muscular en la fuerza trabajo cuya productividad se multiplique mediante el incremento del uso de fuerza animal y fuerza mecánica y a la plena utilización de la tierra.

Merece la última ley una explicación adicional. Se ha establecido la falta de mecanización y el atraso técnico en las diversas ramas de la producción agraria. Sin embargo, al mismo tiempo se registra una pugna por el desarrollo de las fuerzas productivas. A pesar de los altos cánones de aparcería (20% y más de la producción arracera en Chiriquí) pequeños y medianos productores, por medio del crédito privado o público, y a pesar de los altos precios de la maquinaria y los repuestos norteamericanos, se empeñan en labrar la tierra con instrumentos de trabajo modernos y más productivos e introducen fertilizantes, semillas de calidades superiores, etc. Algunos campesinos pobres, cuando logran vencer al latifundista se empeñan en mejorar sus métodos. Son señales de la corriente de nuevas fuerzas productivas que despuntan en contradicción con los métodos primitivos de cultivo en la agricultura y con los métodos extensivos en la ganadería.

Las tres leyes que imperan en la economía agraria del país ponen al desnudo la naturaleza del régimen agrario nacional. Estas leyes, representativas del atraso, la pobreza, expresan las contradicciones entre lo caduco y lo nuevo, entre el atraso y la prosperidad, y demandan que el proyecto de Código Agrario, si de veras se intenta realizar la Reforma Agraria, logre los siguientes objetivos:

- a) eliminar la propiedad territorial estatal extranjera y sustituirla por el pleno ejercicio de la propiedad estatal nacional panameña,

- b) destruir la propiedad latifundiaria de la tierra y sustituirla por la propiedad campesina;
- c) eliminar los métodos extensivos de producción ganadera y los métodos primitivos de trabajo agrícola e impulsar la productividad mediante la introducción y uso de fuerza animal, fuerza mecánica y técnicas científicas de producción.

¿Qué nos dice el Código Agrario a estas cuestiones?

VII.—LA PROPIEDAD BAJO CONTROL DE ESTADO EXTRANJERO

Sobre la propiedad territorial, bajo el control de un estado extranjero "como si fueran soberanos" (Estados Unidos) el proyecto de Código Agrario no tiene una línea. Nada dice de la Zona del Canal; nada dice, ni en el Capítulo 2º, Título I, que trata sobre las tierras estatales, ni en el Título XV que se refiere a los recursos naturales.

Cuando se habla de tierras, por lógica simple hay que referirse al territorio nacional. La República de Panamá —reza la Constitución Nacional de 1946—

"está constituida sobre el territorio continental e insular comprendido entre Colombia y Costa Rica, de acuerdo con los tratados de límites celebrados por Panamá con esas Repúblicas".

El mismo Artículo 3º de la Constitución contiene un párrafo en el cual

"se reconocen las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en los tratados públicos celebrados con anterioridad a esta Constitución".

De que se refiere a la Zona del Canal, no hay duda, y casi reproduce, palabras menos, el texto de la segunda cláusula del primer párrafo del Artículo, también tercero, de la Constitución Nacional de 1904, en el cual se lee a la letra:

"...El territorio de la República queda sujeto a las limitaciones jurisdiccionales estipuladas o que se estipulen en los Tratados Públicos celebrados con los Estados Unidos de Norteamérica para la construcción, mantenimiento o sanidad de cualquier medio de tránsito interoceánico".

Inexplicablemente en el Código Agrario no se menciona la propiedad territorial nacional, o estatal-nacional si se quiere, en oposición y con exclusión de la propiedad de otro estado, eludiendo un problema tan fundamental para la República de Panamá y para los panameños.

La sociedad panameña está dividida en clases sociales con intereses antagónicos, pero en lo que todas las clases sociales están de acuerdo es en que el Tratado Bunau Varilla-Hay de 1903 es injusto. Fue negociado en condiciones en que Panamá aspiraba a constituirse en estado independiente (como lo hizo al separarse de Colombia), y al mismo tiempo celebraba una convención, que le significaba una gran inversión capitallista y la "protección". Otros intereses estuvieron al acecho y el futuro nacional vino a quedar en la mesa de John Hay, Secretario de los Estados Unidos, y de Phillip Bunau-Varilla, agente de los inversionistas franceses de la fracasada Nueva Compañía del Canal de Panamá.

En la Asamblea Nacional de Panamá se han dictado resoluciones contra el Tratado de 1903 y se ha declarado que ese convenio debe ser denunciado y anulado. Además, las interpretaciones unilaterales de los Estados Unidos han extendido la fuerza y el ámbito de operación de un estado extranjero en el territorio nacional.

Consideremos, en relación con la Zona del Canal, la cuestión de la propiedad cuyo respeto tantas veces se repite en el proyecto de Código. Nos exime de argumentar en este aspecto, la documentación de uno de los negociadores del Tratado General Hull-Alfaro a Arias-Roosevelt de 1936 (Narciso Garay, Padre, "Panamá y Las Guerras de los Estados Unidos"). Refiriéndose a la orden de despoblación de la Zona del Canal, dictada por Woodrow Wilson, Presidente de los Estados Unidos, en 1919, se expresa en el libro citado que

"las autoridades de Canal en el acto expropiaron toda la propiedad privada en la Zona. El caso es que la expropiación se consumó y que hoy no existe una pulgada de propiedad Panameña en la Zona del Canal".

En el Código Agrario, código para todas las tierras de Panamá, que su primera línea se refiere a la propiedad privada, no se toma en cuenta que en el territorio de la República, por un orden de despoblación arbitraria, que ni en el Tratado de 1903 se estipuló, y para dejar crecer la maleza, la propiedad privada fue suprimida en parte de la República, y sustituida por la propiedad estatal norteamericana.

Si el Código Agrario parte de la garantía a la propiedad privada, que forma parte de las instituciones de la República de Panamá, ha de ser consecuente con esa premisa. Y no se trata de palabras, sino de significación práctica. Al proceder a la despoblación de la Zona y suprimir la propiedad privada panameña en esa Zona, convertían una concesión que le era necesaria para el ejercicio efectivo del monopolio de la comunicación transistmica, en una cesión territorial. De hecho, y recuérdese

que en el derecho norteamericano no se habla de soberanía, sino de propiedad, actuaban como propietarios territoriales. Los panameños no podían ni pueden adquirir tierras en propiedad en la Zona del Canal.

A) La primera recomendación que se implica en el análisis anterior indica que de una sola plumada hay que eliminar del Artículo 3º la parte que reconoce limitaciones jurisdiccionales en el territorio nacional. Esas limitaciones de tacto se ejercen como derechos de propietario por un estado extranjero, y se hallan estipuladas en el Tratado Bunau-Varilla-Hay que Panamá condena. Por tanto una reforma constitucional y un artículo consecuente en el Código Agrario es la solución inicial. El Artículo 3º de la Constitución Nacional ha de ser sustituido en su texto de modo que rectifique y resuelva este problema y sea consecuente con una auténtica demanda de los derechos de Panamá. Por ejemplo debe estipular:

"El territorio de la República de Panamá está constituido por el área continental e insular comprendida entre Colombia y Costa Rico, la plataforma submarina correspondiente, el mar-territorial que las leyes nacionales señalan y las bahías históricas del Istmo de Panamá, y el espacio aéreo situado encima de toda su extensión".

El Estado procederá a denunciar cualesquiera convención o situación que implique la propiedad, el dominio y en general el ejercicio de derechos potestativos de la Nación Panameña y a la recuperación de la propiedad territorial nacional que antes o con posterioridad a la aprobación de este artículo, se hallen bajo el uso y disfrute, el dominio o cualquier forma de control por otro estado".

El segundo párrafo que se propone, si es del caso, podría ir a continuación del texto del artículo 231 que establece que ningún gobierno extranjero ni ninguna entidad o institución oficial o semioficial extranjera podrán adquirir el dominio sobre ninguna parte del territorio nacional.

Simultáneamente con las tareas que implican los nuevos textos constitucionales o el articulado del Código Agrario que los exprese, se deberá proceder a liquidar el monopolio de la comunicación transistmica.

Así se eliminará la propiedad territorial estatal extranjera y se sustituirá por la propiedad estatal nacional plenamente.

VIII.—LA PROPIEDAD LATIFUNDIARIA

En las bases Constitucionales del Código Agrario propuesto, el Artículo 45 de la Constitución Nacional expresa:

"Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales, la cual no podrá ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar".

Al lado de la propiedad privada de la tierra, se reconoce en el Artículo 25º una segunda forma de propiedad, la estatal. Más adelante explica (en el Artículo 28º) que son estatales las tierras de propiedad de la Nación, o de las instituciones autónomas o semiautónomas con excepción de las tierras de los Municipios, los ejidos de los Municipios y las tierras de propiedad privada que no cumplan la función social que el Código establece.

La antedicha clasificación adolece de defectos y omisiones. Por ejemplo, ¿dónde caben en esa clasificación las tierras de los indios? Se dirá que son propiedad de la Nación, pero las reservas indígenas, bajo un régimen especial, responden a un tipo de propiedad. Se podrá alegar que son "reservas" del Estado y que por tanto no son propiedad de las comunidades indígenas, sino simplemente áreas de usufructo. Si así se piensa, nos encontraremos con una dualidad: las tribus o comunidades indígenas, creyentes en la plena posesión de la tierra y en su inalienabilidad. Dentro de sus linderos la propiedad de la tierra es comunal, y el Estado que por propietario de las tierras de reservas puede parcelarlas, abre camino de este modo a los acaparamientos ya conocidos en Panamá

También se excluye la clasificación la condición peculiar de las tierras de la Chorrera. Por disposición de quien las legó al Municipio, las tierras de esta población son del común y por tanto no se pueden vender; los vecinos tienen el uso y disfrute de la tierra. En Chorrera, hacer de la tierra una mercancía, tropieza con escollos de este orden. El Código omite este tipo de propiedad.

Se demuestra con estos ejemplos que el proyecto de Código elude una clasificación de la propiedad que refleje la realidad nacional. No sólo hay propiedad estatal (o pública si se quiere) y privada. Una clasificación de la propiedad debe corresponder a las situaciones histórico-concretas que se viven o que son objeto de la actividad general o particular de la sociedad.

Por ejemplo, si nos acercamos a la propiedad desde el punto de vista de contestar a la pregunta "¿o quién beneficia la propiedad?", ésta puede ser individual o colectiva. Cuando decimos que hay propiedad comunal por oposición a la propiedad personal, no estamos precisamente diciendo (como en el caso anterior) que el dominio y usufructo de la propiedad es de la colectividad como tal; puede existir una propiedad comunal en la cual el usufructo es individual o familiar.

Si nos remitiéramos a sus caracteres históricos-sociales, de acuerdo a las distintas formaciones económico-sociales que se han sucedido en la historia de la humanidad, encontraríamos la propiedad comunal primitiva, la propiedad feudal, la propiedad capitalista y la socialista. Bajo la

esclavitud, la producción social se organizaba sobre la base de que el amo era dueño de los atrasados instrumentos de producción y de los hombres que producen, los esclavos. En el sistema feudal, la propiedad se funda en que los señores son propietarios de la tierra; el sirvo posee sus herramientas y no le pertenece como esclavo, pero está sujeto a la tierra y a las leyes del señor, que rigen todas sus actividades y dominan su vida. En el sistema económico bajo el cual vive la República de Panamá, al lado de la propiedad capitalista, privada y estatal, existen formas de propiedad comunal y tribal que no se pueden desconocer.

Lo que tratamos de demostrar, por otro lado, es que el Código Agrario no considera que el concepto de propiedad ha tenido y sigue teniendo correcciones históricas. A la propiedad privada feudal sucedió la propiedad privada capitalista como contraria. A la soberanía por derecho divino sucede, por oposición y como contrario, la soberanía popular. La soberanía nacional expresa la oposición a la ingerencia de una soberanía extranjera y viene a significar, en determinado momento histórico, que para la República de Panamá no se ha agotado la independencia. Dentro de los límites de la Nación, la soberanía popular representa los anhelos de todo el pueblo en oposición a la soberanía de grupo o clase. Tal cosa sucede con el concepto de propiedad: hay que referirse al mismo, no como derecho natural, sino como expresión de determinada realidad, de determinado lugar y época, de determinados modos de vivir o de producir.

Al declarar el Código Agrario que aspira a la Reforma Agraria, si el objetivo es cambiar el régimen atrasado del agro panameño, tiene que destruir la base o estructura sobre la cual se edifica.

En la realidad del campo panameño (no se trata de Méjico, Cuba, Estados Unidos o la Unión Soviética), en nuestra realidad agraria existe un tipo de propiedad privada; es la propiedad privada latifundiaría en oposición a la propiedad privada campesina; la presencia de la primera es la condición para que no se desarrolle la segunda, como ha sido comprobado plenamente.

IX.—EXPROPIACION Y LATIFUNDIO

En el proyecto, la propiedad privada "implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar (Artículo 45º de la Constitución Nacional de 1946). Esa función social está confinada dentro del enunciado del Artículo 38º del proyecto de Código Agrario, en las partes que se transcriben:

"1º—Cuando se ocupe con ganado vacuno o caballo, en una proporción no menor de un animal por cada dos hectáreas de terreno;

2º—Cuando se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos las dos terceras partes de su extensión;

3º—Cuando siembren o mantengan bajo cultivo árboles de madera industrial en las dos terceras partes, por lo menos, de su extensión;

4º—Cuando se instalen y mantengan industrias cuyo valor sea igual por lo menos, al de la tierra adjudicada; y

5º—Cuando se conviertan en áreas urbanas, conforme a las disposiciones legales vigentes”.

Al estudiar el texto reproducido, nos hacen las siguientes observaciones:

“El Artículo 39º establece que es contrario al principio de la función social de la propiedad: a) la existencia y mantenimiento de fincas incultas u ociosas; b) los sistemas indirectos de explotación de la tierra como los practicados a través de arrendamiento, aparcería u otras instituciones análogas.

¿Qué sucede cuando el propietario no cumple el principio de la función social, como lo tienen establecido los Artículos 38º y 39º?

- 1) De acuerdo con el Artículo 41º, el Estado gravará preferentemente dichas tierras, mediante cargas fiscales progresivas en las condiciones que se establezcan en las leyes respectivas. Si se observa, nada concreto establece el Código Agrario; la materia queda para leyes futuras.
- 2) El Artículo 43º dispone que el Instituto de Desarrollo Agrario puede expropiar tierras incultas, ociosas e insuficientemente explotadas, conforme lo establece el Artículo 38º; y aquellas que no cumplan con su función social, de conformidad con el Artículo 39º. Pero sólo las podrá expropiar “cuando compruebe que son necesarias para el plan de desarrollo y distribución de tierras de la región y que son económicamente explotables y agrónomicamente aptas y que no existen tierras estatales en la región, que las existentes sean insuficientes o inapropiadas”.

En resumidas cuentas, sólo son expropiables las (1) tierras incultas u ociosas (2), las tierras que no se hallen en la condición señalada por el Artículo 38º (una res o un caballo por cada dos hectáreas, 2/3 de área cultivada o con madera industrial, instalación de industria cuyo valor sea igual al del predio) y (4) las tierras que se declaren de utilidad pública por acuerdo del Instituto de Desarrollo Agrario que se creará. Según semejante formulación, en ningún otro caso habrá expropiación de tierras, lo cual evidentemente restringe la facultad de expropiación del Estado y es contrario a la Constitución Nacional. Más todavía, los proyectos del mencionado Instituto Agrario son las llamadas Colonias Agrícolas; si el organismo oficial proyecta las colonias en territorio nacional

fuera de las zonas económicas del país no habrá lugar a expropiación, y si considera que no son necesarias, tampoco. (Art. 440).

Podemos concluir de lo que se ha dicho, analizando los textos de los Artículos 38º, 39º, 41º, 43º y 44º, que al limitar la facultad de expropiación y referirlas sólo a los proyectos de colonias y a condición de que los funcionarios encargados de la aplicación la consideren necesario, la propiedad latifundiaria permanece intacta o por lo menos en condiciones de eludir las medidas que le afecten.

En el Código Fiscal (Ley Nº 8 de 27 de enero de 1956, Gaceta Oficial Nº 12995 de 29 de junio de 1956), en los Artículos 151 y 152 se estipula que no habrá a partir de la promulgación de la Ley, adjudicaciones por más de 100 hectáreas, pero que se podrá traspasar un área mayor cuando sea indispensable para una empresa agrícola o industrial; cuando se trate de extensiones que sobrepasen 500 hectáreas la autorización será dada mediante ley especial.

Demás está decir que aún con los requisitos marcados en la ley citada, el latifundio permanecía inmovible y nuevos latifundios podían formarse. En el proyecto de Código Agrario se amplían los límites de la propiedad territorial en medida desproporcionada.

Así en el Artículo 45º se establece que "no son expropiables las propiedades de una extensión menor de 150 hectáreas de tierra de primera clase o su equivalente en tierras de otras calidades". Las otras calidades tendrán por equivalente más de 150 hectáreas. Nos hallamos aquí con una indeterminación porque el proyecto de Código demuestra la clasificación de tierras, pero indudablemente será mucho más de 150 hectáreas. El proyecto señala 1000 hectáreas como parte en estas equivalencias de tierras no-expropiables y de esta manera le deja al latifundista otro recurso para subsistir.

X.—PROPIEDAD PRIVADA LATIFUNDIARIA

En el Artículo 79º no se excede este límite de 150 hectáreas, pero se le da legalidad al acaparamiento de tierras. Las personas, dice la letra del artículo mencionado, que hayan mantenido bajo explotación, tierras estatales que no excedan de 150 hectáreas, por más de dos años anteriores a la vigencia de este Código y conserven dichas tierras cumpliendo su función social al tenor de lo dispuesto en el Artículo 38º se considerarán adjudicatarias provisionales, y tendrán derecho a solicitar la adjudicación definitiva. ¿Quién o quiénes pueden ocupar 150 hectáreas? No será precisamente el campesino pobre que marcha de minifundio en minifundio, ni el pequeño productor que ansía una parcela donde radicarse en las áreas cercanas al mercado. Bastará al ganadero echar a pastar

unas setenta y cinco reses, que nadie podrá contar, para acrecentar sus predios. Como la hectárea de tierras baldías puede ser avoluada en B/.6.00 cualquiera podrá recurrir al expediente de instalar una industria cuya valor equivalga al de 150 hectáreas (B/.900.00) y hacerse dueño de esa extensión, ampliando su latifundio o formando un nuevo latifundio, basada en el Artículo 38º del Código Agrario.

En el Capítulo 5º (Artículos 153º hasta 155º inclusive) se abre otra puerta a la supervivencia e incremento de la propiedad latifundiaria. Bajo el título de adjudicaciones en arrendamientos se autoriza que las tierras estatales se adjudiquen en arrendamiento mediante contrato, en extensión no mayor de mil (1.000) hectáreas.

Los susodichos contratos podrán ser hasta por un plazo de 30 años cuando se refieran a extensiones mayores de 1000 hectáreas y hasta de 15 años para los globos menores de 1000 hectáreas. En todos los casos, la renta no será mayor de B/.1.00 por hectárea.

Según el artículo citado, tan enormes adjudicaciones se harán para que sean aprovechadas en cultivos, ganados o industrias. Del ganado sabemos que el Código le tasó dos hectáreas por cabeza; de las industrias no dice absolutamente nada sobre cuáles son las que demandan área tan considerable, aparte que se suponga que se trata de la industria forestal o de minas. Por dos hectáreas pagaría el ganadero anualmente B/.2.00 y allí levanta una res en cuatro años; resultará que una res de 400 a 500 libras gastará o lo suma dos centésimos de balboa por el usufructo de la tierra. Este gasto que puede proyectarse en el precio de la carne o en la reducción del costo del transporte, no será un obstáculo para que el latifundista acapare 100 ó 200 ó 300 hectáreas y hasta más de 1000 hectáreas si está en su interés.

Si se vincula lo dicho a que la Ley N° 76 de 1941, por ejemplo, entiende por cultivo toda siembra existente, toda preparación o transformación del terreno, con el fin de hacer siembras y todo pasto a hierba, aunque naturales, se comprenderá por qué las disposiciones sobre adjudicaciones en arrendamiento dejan un ancho portillo, no sólo respetando la propiedad latifundiaria de la tierra, sino estimulando su formación.

Donde no tiene medida la gran extensión territorial es en el Artículo 58º que se denomina "Otras formas de Adquisición de Tierras" (Capítulo 2º, Título II) del proyecto de Código Agrario.

Transcrito a la letra dice así:

"En los casos de remate público de una propiedad rural por morosidad en el pago de impuestos, el juez que tramita el remate considerará, de hecho, al Instituto de Desarrollo Agra-

ria como proponente, por la suma total de impuestos adeudados; y si se le adjudica la propiedad en el juicio, el Estado, cancelará los impuestos a favor del Instituto de Desarrollo Agrario".

Es notable, conociendo la práctica establecida en nuestro país en situaciones similares, que no se haga ninguna referencia al propietario moroso. Tomado para el caso, en vías de ejemplo, un latifundio de 11.197 hectáreas, en Veraguas, que aparece con un valor catastral de B/.25.000.00, a la tasa de 1% y suponiendo que esté en mora con el Estado por el lapso de 20 años, la deuda ascendería a B/.5.000.00. Como nada impide que el propietario legal entrara en el remate o su apoderado, ni tampoco impide la participación de ningún otro postor, el resultado es claro: el latifundio sigue como propiedad privada y en consecuencia, todos los males que acarrea a la economía nacional.

La conclusión a que conducen los textos de los Artículos 58º, 19º, 153º, 154º y 155º es definida: mediante remates en que pueden participar los dueños deudores del Estado y cualesquiera postor, facultando la apropiación de considerable extensión de tierras por la simple ocupación y por el procedimiento de adjudicaciones en arrendamiento, hasta por áreas mayores de mil hectáreas, en plazos de hasta treinta años, defiende la supervivencia de la propiedad privada latifundiaría y estimula su expansión.

B) La segunda recomendación para formular un Código Agrario que cumpla el objetivo de liquidar la propiedad privada latifundiaría que obstaculiza el libre desarrollo de las fuerzas productivas en el campo, es la siguiente:

"Artículo 2º—Se proscribe el latifundio en toda el territorio de la República de Panamá.

Las tierras pertenecientes, arrendadas o acaparadas por los latifundistas o por sociedades anónimas y extranjeras, sea cual fuere su condición, serán expropiadas por el Estado. No habrá expropiación en los casos en que se compruebe plenamente que el propietario de la tierra desarrollare producción racionalmente y a los trabajadores agrícolas o rurales les asegure buenas condiciones de trabajo. La Ley establecerá las medidas y requisitos necesarios para estar comprendido dentro de la presente disposición.

El carácter de latifundio se señalará de acuerdo a la zona del país, el tipo de terreno y el tipo de cultivo o actividad productiva sobre la base del desarrollo técnico".

XI.—LA TIERRA INCULTA — LA APARCERIA

Hemos visto que la disposición del Artículo 43º que faculta al Instituto de Desarrollo Agrario para expropiar las tierras incultas, ociosas o insuficientemente explotadas, resulta inocua cuando en el Artículo 44º se libra esa acción a que el Instituto necesite o no las tierras de que trate.

Se recordará qué elementos en proyecto de Código Agrario definen la función social de la propiedad privada: el ganadero con una res por cada dos hectáreas, o el productor agrícola con 2/3 de cultivos, la explotación maderera en 2/3 del área, o una industria que valga lo mismo que el terreno (aunque sólo ocupe una barraca en el sitio), resuelven el problema.

El Código Fiscal estipula que aquellos propietarios de más de 100 hectáreas deberán presentarse anualmente y hacer una declaración jurada ante la Administración General de Rentas internas, para los efectos del pago de dicho impuesto. En el proyecto de Código Agrario (Artículo 41º), las tierras incultas se gravan con impuestos "indirectos progresivos". Con el anuncio de un sistema de imposición complicado, se induce a tener presente la ineficacia del impuesto sobre tierras incultas. No ha rendido al Estado ningún ingreso significativo, y al Ministerio de Hacienda, salvo error, no asiste ningún propietario a informar sobre la situación de sus tierras.

Un aspecto positivo aparece en el proyecto de Código Agrario cuando declara contrarios a la función de la propiedad, los sistemas indirectos de explotación de la tierra como los practicados a través de arrendamiento, aparcería u otras instituciones análogas. Más adelante, en el Artículo 46º, tal principio se reafirma.

Pero, tanto en el caso de las tierras incultas, como en la aparcería, peonaje, etc., el proyecto de Código Agrario se limita a hacer una declaración general. Solamente afirma que es contrario a tal cosa, pero no la prohíbe expresamente.

Resulta extraño que el Instituto de Desarrollo Agrario compruebe la existencia de un sistema que llama indirecto, que en realidad es un sistema de rasgos semif feudales, y que simplemente diga: No acepta el I.D.A. tales tierras porque son trabajadas por arrendatarios, aparceros, campesinos pobres que cosechan y siembran faragua gratuitamente para el terrateniente y le pagan con peonaje.

Evidentemente, los enunciados que comentamos reflejan una corriente que no pudo plasmar concretamente en el proyecto de Código Agrario, precisamente porque la legislación propuesta llevaba el sello de otra corriente: la de los propietarios latifundistas. Tal conclusión se desprende cuando se toma en cuenta que los sistemas de explotación indirecta o de tipo semifeudal son más propios de la grande extensión territorial donde el terrateniente halla la posibilidad de obtener la renta de la tierra en cantidad significativa, cuando permite trabajar la agricultura. Cuando el terrateniente es productor ganadero, la renta de la tierra,

si no la obtiene directamente, la logra encubierta con el provecho que el trabajo trashumante del campesino le suministra, habilitándole las tierras en su continuo retiro hacia la montaña.

Aparentemente la corriente que postuló la condena de los sistemas indirectos de cultivo, es decir, de las relaciones de producción fundadas en la propiedad territorial y en la fuerza de trabajo como tributaria de la misma, tenía en miras la eliminación de esos rasgos de tipo semifeudal del agro panameño.

Al no lograrlo, la Constitución Nacional nuevamente quedó en la letra. Obsérvese su Artículo 230:

"El cultivo del suelo es un deber del propietario para con la comunidad y será regulada por la Ley, a fin de que no se impida o estorbe el aprovechamiento de la tierra".

No se tuvo en cuenta este principio en el proyecto de Código Agrario, aún cuando aparezca entre sus Bases Constitucionales. No hay que repetir argumentos. El resultado ha sido que tampoco se ataca la propiedad privada latifundiaría en su expresión retardataria y, con declaraciones generales y disposiciones inoperantes, se le expide el fuera de permanencia en las relaciones económicas del campo.

La tercera recomendación en cuanto a formular un Código Agrario que efectivamente exprese los principios y medidas a aplicar para una auténtica Reforma Agraria, que acabe con los latifundios, dé paso a la propiedad campesina de la tierra y permita el amplio desarrollo del régimen agrario de Panamá es la siguiente:

"Artículo 39—Se prohíben todas formas semifeudales de explotación de la tierra, tales como la aparcería, arrendamientos, pagos por el uso de la tierra en trabajo o especie.

Las personas que se hallen en las condiciones de sujeción por contratos de aparcería, o cualquier otro sistema de cultivo indirecto, quedan liberadas de sus contratos y recibirán los terrenos que trabajan en propiedad".

XII.—EL CAMPESINO POBRE — LOS INDIGENAS

No todos los campesinos pobres son acupantes precarios; hay también campesinos, dueños de una pequeña heredad. Pero está fuera de toda discusión que la gran mayoría del campesinado nacional, por la falta de tierras propias debido a la apropiación latifundiaría y por las técnicas primitivas de trabajo, es un trashumante, es precarista. Se omitió al estudiar las estadísticas del Censo Agropecuario un dato que hubiese presentado más tético el panorama del agro panameño: existían en 1950, más de 20,000 campesinos minifundiarías de los cuales, sólo una mínima parte era dueña de la tierra.

En el proyecto de Código Agrario, (que no menciona, ni una sola vez la palabra latifundio), se dedica un título de cuatro artículos a definirlos, a desconocerle derechos, a desalojarlos, a multarlos, a usar la fuerza, etc. Vale la pena transcribir el articulado.

Artículo 263.—Se denomina ocupantes precarios aquellos que se encuentran ocupando tierras privadas o estatales sin que medie autorización expresa de los propietarios o autoridades competentes.

Artículo 264.—Al ocupante precario de tierras de propiedad privada o estatales que se establecieron después de la vigencia de este Código no se le reconocerán derechos posesorios o de ocupación ni de indemnización, aunque compruebe que ha procedido de buena fe.

Las autoridades competentes protegerán los derechos que la Constitución y las leyes garantizan a la propiedad privada y no permitirán el establecimiento en ella de ocupantes precarios.

Artículo 265.—El Instituto de Desarrollo Agrario queda facultado para desalojar a los ocupantes precarios de tierras de propiedad privada establecidos con anterioridad a la vigencia de este Código, proporcionándoles tierras en otros lugares, pero si el problema es de gravedad, se expropiarán por razones de utilidad pública, las tierras ocupadas.

En caso de desalojo se permitirá a los agricultores terminar la cosecha de los cultivos temporales existentes y el dueño los indemnizará, previo avalúo pericial, por las mejoras inamovibles realizadas.

Artículo 266. A partir de la vigencia de este Código, el Instituto de Desarrollo Agrario no permitirá nuevos ocupantes precarios en las tierras estatales con el fin de promover la adquisición de tierras en propiedad.

Artículo 267.—Las autoridades administrativas competentes aplicarán una multa de B/.10.00 o B/.100.00 ó arresto equivalente a los ocupantes precarios que se establecieron después de la vigencia de este Código en una propiedad privada, y procederán a su desalojo, por la fuerza si fuere necesario, sin derecho a compensación alguna".

¿Destruye la propiedad latifundiaría, el proyecto de Código Agrario? No; la apuntala más todavía y la estimula. En cuanto al campesino pobre, que no tiene tierras, que produce en distintos lugares, no se puede radicar, porque las tierras antiguas o los mercados se hallan en manos del latifundista. El proyecto de Código Agrario, los desaloja de cualquier sitio, es decir, con el pretexto de darle una propiedad privada, le otaca.

En suma, el proyecto de Código Agrario anuncia en el articulado que se reprodujo una acción consistente para desalojar, por la fuerza si fuera necesaria, a los campesinos que laboran tierras de las cuales no son dueños

ni arrendatarios. ¿Qué se les ofrece? Las colonias agrícolas. Porque al campesino pobre, si se lleva adelante este proyecto de Código Agrario, no le quedará más camino que entregarse y ser llevado a la Colonia Agrícola. Resulta que de este modo, el campesino ya no vagará de "monte" en "monte", pero está confinado, y esto no desarrolla las fuerzas productivas, las retrasa.

Con este sistema persistirá, por otra parte, la solución conocida: el campesino, entre el propietario latifundista y la montaña, entre su baja productividad y sus necesidades, busca salario en el trabajo ocasional o estacional, constituyendo una reserva de mano de obra barata.

Una nueva condición acentuará esta tendencia, que hasta ahora sólo ha servido a las empresas, nacionales y extranjeras, que usan y necesitan apreciable cantidad de mano de obra, tales como las bananeras, la Nestlé y los ingenios. Esta condición es el nuevo ataque frontal al campesino precarista.

El poder general de consumo no se elevará y, constreñida la economía nacional por el imperio de la propiedad latifundista en el campo, no habrá cauce para el desarrollo acelerado y la República seguirá vegetando en un retraso histórico que la dependencia extranjera y el régimen agrario caduco le han impuesto.

Inspirado en la defensa de la propiedad privada, (que en cuanto al régimen agrario de Panamá se refiere, es la defensa de la propiedad latifundista de la tierra) en el proyecto de Código Agrario no se puede registrar la experiencia que enseña la propia historia de Panamá.

Durante la Segunda Guerra Mundial, cuando los transportes comerciales de los Estados Unidos derivaron hacia otras rutas y el comercio de importación no podía surtir el mercado panameño, el Gobierno Nacional, por Decreto-Ley Nº 23 de Enero de 1942, autorizó a los campesinos para que penetraran en las propiedades latifundistas y en general en las no cultivadas por sus dueños y las trabajaran.

El fruto de esa "intrusión", que por otra parte el campesino inicia y prosigue, fue el aumento de la producción en volúmenes considerables, el cultivo de las mismas parcelas por los mismos campesinos sin compulsión, y el origen de cambios estructurales en la economía de Panamá que, hoy por hoy, son contrarrestados por el viejo régimen agrario.

D) La cuarta recomendación que se sugiere al formular un Código Agrario que se ponga al servicio del campesinado nacional y que sirva de rumbo al desarrollo de la economía nacional es la siguiente:

"Los campesinos que trabajan sus tierras no podrán ser desalojados bajo ningún pretexto. No serán objeto de embargo la tierra, la vivienda, los animales, los aperos ni otras pertenencias del campesino.

Los campesinos pequeños propietarios con tierras insuficientes para asegurarse un nivel de vida, considerado deseable para su familia, recibirán fracciones convenientes de las tierras expropiadas.

Los trabajadores agrícolas recibirán tierras nacionales o expropiadas en las zonas de trabajo.

El trabajo de los campesinos es libre. Padrán los campesinos trabajar la tierra individualmente o colectivamente mediante el sistema de cooperativas o cualquier otra que acuerden".

En cuanto a las comunidades indígenas, el Código debe redactarse sobre la base de que el Estado actuará "conservando y desarrollando al mismo tiempo los valores de la Cultura autóctona" y que tiene la función de "reservar tierras para las comunidades indígenas y prohibir su adjudicación" (Artículos 94 y 95 de la Constitución Nacional de 1946).

E) La quinta recomendación para la formulación de un Código Agrario que desenvuelva efectivamente una labor del Estado al cumplimiento de las normas citadas para el progreso económico-social de las comunidades indígenas es la siguiente:

"El Estado ejecutará o contribuirá en la construcción de obras de fomento (camino, transportes, escuelas, plantas de electrificación, etc.), creará granjas y las dotará de equipo mecánico, proveerá de semillas y fertilizantes, etc., en las comunidades indígenas.

El Estado impedirá la explotación de la producción de la comunidad indígena por monopolio o combinación de comercio. El Estado respetará la cultura indígena y la propiedad colectiva tradicional que existe en sus comunidades".

CONCLUSION

Sobre las técnicas de producción, tendrían mucha que decir quienes conocen las distintas ramas de la actividad productiva en el agro. Por lo que a este trabajo se refiere, no es necesario, precisamente por lo mucho que se conoce sobre el problema que confronta en materia de técnicas de producción el régimen agrario panameño.

Pero, la geofagia merece un comentario. En la Ley Nº 63 de 1917, hace 44 años, a la ganadería se le dió el derecho de una hectárea de pasto por cada res.

En el proyecto de Código Agrario de 1961 se señalan dos hectáreas por cabeza de ganado. Muelgan los comentarios. Las proyecciones de tal disposición sobre el territorio nacional y lo que significan para el retraso de nuevas técnicas en la ganadería y nuevas técnicas en la agricultura, obligan a no cejar en el trabajo de esclarecimiento de los problemas nacionales.

* *

En resumen: el proyecto de Código Agrario debe ser archivado. En su lugar, confeccionar una auténtica Ley de Reforma Agrario, en la que se recojan las tendencias históricas del desarrollo económico, se destruyan las formas caducas de propiedad latifundiaría, se sustituyan por la propiedad campesina, y con ello, se conjuguen nuevos instrumentos de trabajo y técnicas superiores en la multiplicidad de actividades que concurren en el régimen agrario.

Panamá, 11 de Diciembre de 1961.

III Congreso Nacional
de Ingeniería y Arquitectura
Diciembre de 1961.

REGIMEN, REFORMA Y
CODIGO AGRARIO

Ing. H. Víctor

*

Referencias Documentales Estatales

Ministro de Agricultura y Comercio-Proyecto de Código Agrario Presentado al Órgano Ejecutivo por la Comisión creada por Ley 35 de 24 de Octubre de 1954—Edición 1960.

Constitución Nacional de 1904.

Constitución de la República de Panamá, de 13 de Febrero de 1904.

Constitución de la República de Panamá, de 1º de Marzo de 1946.

Ley 63 de 15 de diciembre de 1917.

Ley 76 de 20 de Junio de 1941.

Decreto Ley Nº 23 de enero de 1942.

Código Fiscal — Ley Nº 8 de 27 de Enero de 1956.

Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación entre la República de Panamá y los Estados Unidos de Norteamérica de 26 de enero de 1955 — Ley Nº 51 de 15 de Marzo de 1955.

INFORMACION ESTADISTICA

Censo Agrropecuario de 1950, Volumen II, Características de las Explotaciones — Cuadros Nº al Nº 19 Inclusive. — Publicación de la Dirección de Estadística y Censo.

Glaister Baxter, El Problema Agrícola de Panamá, 1935.

Dirección de Estadística y Censo — Estadística Panameña, Vol. I - Nº 4, septiembre de 1950.

Dirección de Estadística y Censo — Estadística Panameña, Vol. II - Nº 8-9, septiembre de 1952.

Dirección de Estadística y Censo — Estadística Panameña, Vol. 12 - Nº 1, enero de 1953.

Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) — El Desarrollo Económico de Panamá, Parte I — mayo de 1959 — Publicación E/CN. 12/494 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

Dirección General de Planificación y Administración, Dept. de Planificación — Informe sobre Proyectos de Inversiones Públicas para el Desarrollo Económico y Social de la República de Panamá, julio de 1961.

The Panama Canal. — Annual Report of the Governor of The Panama Canal, 30 de junio de 1935.

FUENTES DE CONSULTA E INFORMACION

Carlos Marx, El Capital — 1867.

Ricardo Arias, Panamá —1915— Compilación Panamá —1915— Biblioteca Nacional.

Eusebio A. Morales, Ensayos, Documentos y Discursos, Tamo I-II... (?).

Hugo Víctor, Reforma Agraria y Constitución (Conferencia ante la Junta de Cultura Popular) — octubre de 1953.

Rafael Grajales R., Esquema para una Política Agraria — 1951.

Ángel Rubio, El País Natural — Panamá, 50 años de República — 1953.

Enrique Enseñat, El Problema de la Tierra en Panamá — Revista de Economía, Año I - Nº 4, diciembre de 1959.

Narciso Garay (Padre), Panamá y las Guerras de los Estados Unidos—1930.

Sociedad Panameña de Acción Internacional — La Obra de la S.P.A.I., Un Aspecto de su Actuación (Suplemento) — Panamá, 1935.

Gerstle Mack, The Land Divided, Nueva York — 1944.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento — El Desarrollo Agrícola de Panamá (por P. A. Reid) — Washington, 1957.

OMISIONES

Aparte de que el borrador enviado a la transcripción dactilográfica, no fue corregido con claridad, por lo pronto, deseamos llamar la atención hacia tres omisiones y dos erratas.

1. En el párrafo 5º de la página 17, después del final, debe agregarse de seguida la siguiente frase: El Proyecto señala 1.000 hectáreas como tope en estas equivalencias de tierras no-expropiables y de este modo le deja al latifundio otro recurso para subsistir.
2. Del Capítulo XII, en la mesa del autor quedó una página y fracción que analizaban los Artículos 68, 84, 225 y 238, proyecto de Código Agrario, haciendo énfasis en el oscuro porvenir que prometía a la juventud campesina. Habrá oportunidad para remitir un apéndice que subsane esta omisión, a quien se interese.
3. En la página 3, las siglas T.F. y A.T.B.E. significan respectivamente "TOTAL DE FINCAS" y "AREA TOTAL BAJO EXPLOTACION".
4. El título correcta del Capítulo VII es el que aparece en el índice o sumario que precede al estudio: La Propiedad.
5. En el aparte (b) de la página 8, en lugar de 1945, es 1949.

Panamá, Dic., 1961.