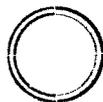


— Rigoberto Paredes —

LA REFORMA

AGRARIA



C. I. S. E.

Panamá

—

1962

Esta es una publicación del Centro de Investigaciones Sociales y Económicas de la Facultad de Administración Pública y Comercio de la Universidad de Panamá, y ha sido posible gracias a los auspicios del Instituto de Fomento Económico por ser este un Estudio de Orientación e Interés Nacional.

INTRODUCCION

Hemos leído en diversas ocasiones, unas con interés, otras con perplejidad, sobre partidos políticos que anuncian pomposamente su disposición a emprender la tarea de la Reforma Agraria. Asimismo nos hemos percatado de los ofrecimientos hechos por algunos políticos a las masas campesinas en sentido análogo. En uno y otro caso es fácil advertir una buena dosis de demagogia; demagogia que, desde luego, no logra otra cosa a la larga que un desconcierto y una desesperanza creciente entre quienes han venido siendo víctimas de tales representaciones.

Qué es la Reforma Agraria? Acaso quienes la invocan y de ella hablan saben lo que la misma significa? Acaso quienes en torno a la misma construyen plataformas políticas y formulan promesas tienen una idea cabal de lo que ello significa? Ha formulado el gobierno, algún partido político, o alguien individualmente un verdadero Plan de Reforma Agraria para Panamá? Y si existe dicho Plan será adecuado y conveniente, será el mejor? Inspirados por estos planteamientos e interrogantes y convencidos de que en Panamá se impone una Reforma Agraria, emprendemos esta tarea llevando en la mente cinco objetivos. En primer lugar, tratar de convencer con argumentos a ricos y a pobres, a campesinos y a obreros de la fábrica, a industriales y a comerciantes, a maestros y a burócratas de que una Reforma Agraria para Panamá es impostergable. En segundo lugar, demostrar que la Reforma Agraria es beneficiosa para todos los sectores económicos y sociales del país. En tercer lugar, exhortar a los panameños de buena voluntad a que se dispongan a estudiar y a trabajar en serio para que la Reforma Agraria Panameña sea una realidad. En cuarto lugar, tratar de que Panamá lleve a cabo su propia Reforma Agraria sin copiar modelos extranjeros y sin importar elementos foráneos. Tendremos que planear y que realizar la obra dentro de nuestra realidad socio-económica, sobre nuestros propios pilares de cultura, tomando en cuenta nuestros propios recursos materiales y espirituales, en fin, todo aquello que contribuye a configurar nuestra nacionalidad. Solamente de esta manera podremos abrigar la mayor seguridad de que nuestra Reforma Agraria será beneficiosa para el país entero. En quinto lugar presentaremos una Política Agraria para Panamá.

El hombre panameño no puede permanecer insensible frente a los graves problemas sociales y económicos que agobian a una gran parte de la población. Consideramos que frente a estos problemas hay que unir la acción al pensamiento. Debemos hacer un gran esfuerzo por llevar a la práctica siquiera una parte de las intenciones que manifes-

Donación bpt 1960

tamos constantemente, porque lo que el pueblo panameño anhela antes que expresiones demagógicas y palabras huecas son voces de luz y voces de verdad. Para nosotros será motivo de honda satisfacción si este esfuerzo llega a estimular la conciencia democrática de quienes están en posibilidad de coadyuvar en la realización de la Reforma Agraria Panameña antes de que la realicen otros por nosotros.

EL PROBLEMA

Qué es la Reforma Agraria? En qué consiste? La expresión alegra a unos y aterra a otros. Alegra a quienes amplia y sinceramente ven en ella su redención económica, y aterra a quienes, ofuscados por la ignorancia y la incomprensión, sólo atinan a percibir mezquinamente la pérdida de parte de su caudal económico y de una de las fuentes tradicionales de dominio y poderío político más efectivas que ha conocida la humanidad. Para unos y para otros es necesario establecer de qué se trata porque, aunque parezca curioso, muchos son los que se refieren y hablan de una reforma agraria, pero muy pocos los que saben verdaderamente de qué se trata. No intentaremos dar una definición dogmática y de tipo académico, sino más bien presentaremos una serie de ideas que en el conjunto darán forma y clara expresión a nuestro juicio. Considerada desde un punto de vista general una reforma agraria ha de mirarse en sus dos aspectos fundamentales. Primero, lo referente a su forma, y segundo, lo referente a sus objetivos. Con relación a su forma, o sea su aspecto físico, una reforma agraria consiste en una serie de disposiciones y de acciones tendientes a lograr la transformación y el mejoramiento de la estructura agraria de un país. Esta serie de disposiciones y de acciones pueden, a su vez, ser objeto de clasificación en cinco categorías, así: a) Aquellas destinadas a transformar y a mejorar las pequeñas y medianas propiedades. b) Aquellas destinadas a la distribución y ocupación de tierras del Estado que no se encuentran en uso ventajosamente productivo. c) Aquellas destinadas a la adquisición, división y distribución de tierras de propiedad privada que al momento constituyen grandes porciones de tierra inculta, o que, estando cultivadas, no lo sean de la manera económicamente más ventajosa desde el punto de vista de la inversión, de las comunidades adyacentes, y de la economía general del país. d) Aquellas tendientes a transformar y mejorar las comunidades indígenas. e) Aquellas tendientes a constituir el organismo administrativo y técnico que ha de planear, organizar, dirigir, coordinar y contrillar todas las actividades. Con relación a sus objetivos, o sea

su esencia misma una reforma agraria debe perseguir lo siguiente: a) Que todas las explotaciones agrarias constituyan unidades de rendimiento económico eficiente, para el o los propietarios. b) Que la inversión de capitales en las explotaciones se haga de la manera más racional que sea posible, teniendo en cuenta la necesidad absoluta de guardar un equilibrio adecuado con los factores trabajo y tierra, de lo cual, sin lugar a dudas, dependerá el aumento de la producción. c) Lograr que el propietario de la pequeña y de la mediana explotación llegue a vivir una vida decente y decorosa. d) Alcanzar un desarrollo parejo e integral de las comunidades campesinas. e) Lograr que el campesino se incorpore a la vida económica del país. f) Allanar el camino hacia el reemplazo del sub-empleo campesino por el pleno empleo. g) Facilitar el aprovechamiento del resurgimiento económico de la vida rural por parte de las actividades económicas urbanas.

El problema. Por qué todo esto es necesario, y por qué se requiere una reforma agraria para lograrlo? Este es el problema enorme, imponderable, que trataremos de presentar y que trataremos de hacer comprender a unos y a otros. La historia, los estudios, muchos estudios, han demostrado una y otra vez que la causa principal de los males y trastornos económicos de América Latina está en la forma de tenencia de la tierra. La tenencia de la tierra en la mayoría de los países de América Latina es lo más inadecuado, antieconómico e injusto que se pueda pensar. Muchas tierras en posesión de unas pocas familias, y muy pocas tierras en posesión de miles de familias. Las primeras divididas en grandes estancias y haciendas y ocupando las tierras más fértiles y aptas para la explotación económica, y las segundas divididas en pequeñísimas parcelas que ocupan en la generalidad de los casos las tierras menos fértiles y menos aptas para la explotación económica. Esta situación injusta por lo antinatural y por lo antieconómica, es la causa de lo que universalmente se conoce como el latifundio y el minifundio. Este es el problema.

Se ha podido demostrar que América Latina permanecerá en su estancamiento económico hasta tanto modifique esta condición que ha perdurado a través de los siglos. Panamá, como parte de América Latina, padece del mismo mal que hemos dejado anotado. No podemos pretender solucionar el problema de toda América Latina, pero sí debemos tratar de solucionar el problema de Panamá. La situación se hace cada vez más desesperante y alcanzará proporciones insospechadas si no se ofrecen soluciones adecuadas y convenientes en un futuro que no deberá ser lejano. El campesino pana-

meño, como el del resto de latinoamérica, quien hasta hace poco no tenía conciencia de sus posibilidades de redención, hoy está desperdiciando y no tardará en tratar de conseguir por sí mismo lo que nosotros estamos en posición de proporcionarles legal y justamente. Este es el problema. Tenemos que resolverlo.

LATIFUNDISMO Y MINIFUNDISMO EN AMERICA LATINA

El problema es de todos. Proponemos resolver el de Panamá, pero una consideración general y muy a la ligera de la situación en América Latina será conveniente e instructiva ya que así tendremos una visión del todo y por lo tanto comprenderemos mejor la parte. En América Latina los censos agrícolas demuestran que la mayoría de las unidades de cultivo son de menos de diez hectáreas de extensión, en tanto que una fracción de unidades de cultivos de más de diez mil hectáreas cada una comprenden alrededor del 40% de las tierras cultivadas. Igualmente indican los censos agrícolas que el grueso de las unidades de cultivo no son más que explotaciones de subsistencia, y que apenas el 10% del total de las tierras ocupadas por haciendas está bajo cultivo. Vale indicar aquí que no se ha establecido qué cantidad de las tierras no cultivadas en manos de latifundistas es apta para el cultivo productivo. Algunos países ya han emprendido la tarea de clasificación de las tierras y suelos de acuerdo con su potencial.

Todo lo anterior cobra significado y expresa su magnitud ante el hecho de que América Latina depende principalmente de la agricultura para la subsistencia de sectores enormes de su población, al tiempo que la agricultura es la base de la economía nacional de casi todos los países Latinoamericanos. Más de la mitad de la fuerza laboral latinoamericana está ocupada en la agricultura, fluctuando desde el 25% en Argentina hasta el 80% en Honduras y Haití. Sin embargo, como la mayor parte de la fuerza obrera agrícola produce escasamente algo más de lo necesario para su subsistencia, la contribución de la agricultura al Producto Bruto Nacional de cada país es generalmente baja (en proporción a la cantidad de personas empleadas en esos menesteres). Por otra parte, en cambio, se ha obtenido una magnífica experiencia de las explotaciones agrícolas dirigidas racional y técnicamente y administradas en plan comercial. Estas representan una fuente importante de divisa extranjera para un buen número de países latinoamericanos ya que sus productos son de alta calidad y son puestos en el mercado a precios de competencia. Esto último es interesante y representa, quizá, el ideal en tér-

tecnología agrícola. Por esto últimamente se ha tratado de conservar todo régimen de tenencia que garantice mayor producción en el campo de la agricultura, y se desalienta cualquier reforma general que pueda obstaculizar dicha producción. En 1959 la administración de Frondizi presentó un proyecto de ley agraria al Congreso, pero aparentemente este proyecto no contenía disposiciones que afectaran los títulos sobre tierras que estuviesen bajo cultivo eficiente por parte de sus propietarios. El gobierno local de la Provincia de Buenos Aires, con un punto de vista diferente, ha emprendido un programa de reforma agraria independientemente del gobierno federal con el propósito de aumentar la proporción de tierras trabajadas por sus dueños a través de la redistribución de grandes haciendas.

BOLIVIA: Desde Agosto de 1953 cuando el régimen revolucionario del MNR aprobó y puso en práctica la Ley de Reforma Agraria grandes haciendas que comprendían gran parte de las tierras cultivadas de Bolivia han sido divididas y distribuidas entre la población indígena. Este cambio en la tenencia de la tierra, que se logró en parte por medio de la distribución de acuerdo con la Ley de Reforma Agraria, fue seguido por una rápida declinación en la producción que no volvió a los niveles de 1952 sino hasta el año 1957. La Ley Boliviana de Reforma Agraria de 1952 presenta seis objetivos fundamentales: redistribución de la tierra, desarrollo de las comunidades indígenas, mejoramiento de las condiciones del campesino, mayor producción agrícola, conservación de los recursos naturales, y promoción de la migración interna. El latifundio quedó sujeto a la expropiación, pero al mismo tiempo quedaron libres de ser expropiadas aquellas empresas agrícolas operadas bajo técnicas modernas lo mismo que las propiedades explotadas directamente por el dueño y su familia.

CHILE: El movimiento tendiente a llevar a cabo una reforma agraria en Chile recibe su principal impulso de parte de las facciones políticas de la izquierda y del centro. Los partidos de la derecha, Liberal y Conservador, los cuales proporcionan el respaldo más fuerte al Presidente Alessandri, se oponen a cualquier reforma agraria de gran alcance. Hasta hace poco las consideraciones por una reforma agraria en Chile giraban en torno a la necesidad de mejorar la situación del trabajador rural. Actualmente se hace énfasis sobre la necesidad de aumentar la producción agrícola por medio de una reforma agraria que permita la expansión de las áreas bajo cultivo y el aumento del rendimiento por unidad. De hecho Chile

necesita un aumento significativo de la producción agrícola para poder hacer frente a la demanda cada vez más creciente de las áreas urbanas por alimentos, y para combatir ciertas presiones inflacionarias persistentes.

El Partido Radical del centro presentó un proyecto moderado de reforma agraria que ofrecía las siguientes características: 1) Un impuesto sobre la tierra basado en la productividad potencial de la propiedad; 2) Distribución de tierras de propiedad del Estado y 3) Asistencia técnica y crédito para los pequeños terratenientes que sería financiado por medio de un préstamo extranjero hasta por cien millones de dólares. En Chile, vale decir, las medidas reformistas invocadas por los Demócratas Cristianos y por el Frente de Acción Popular son generalmente más radicales que las del Partido Radical.

GUATEMALA: La administración de Ydígoras ha seguido la misma política sobre reforma agraria que iniciara Castillo Armas al derrocar al régimen de Jacobo Arbenz. Últimamente, con el resurgimiento de grupos de extrema izquierda en Guatemala, ha aumentado la demanda por una reforma agraria más dinámica. En respuesta a esta presión el gobierno de Ydígoras anunció en junio de 1959 planes para modificar la ley de reforma agraria existente y para promover un vasto programa de distribución de tierras basado en la capacidad de los agricultores individuales. Al mismo tiempo el gobierno propuso respetar los contratos con empresas extranjeras, y comprar, antes que expropiar, las tierras particulares que no estuviesen bajo cultivo.

MEJICO: En su primer informe anual al Congreso Mexicano el 10. de Septiembre de 1959 el Presidente Adolfo López Mateos prometió que su administración impulsaría la reforma agraria a fin de proporcionar tierras a tantos campesinos como fuera posible. Durante su primer período de gobierno la administración de López Mateos ha inyectado renovado vigor a la reforma agraria. Ha distribuido más de un millón de hectáreas de tierra, lo cual representa alrededor del doble del promedio de tierras distribuidas en años recientes. Se ha puesto énfasis en el establecimiento de ejidos y se han creado ejidos ganaderos y forestales además de los convencionales ejidos agrícolas.

Es interesante anotar, con relación al sistema ejidal, que la tendencia de apoyo al mismo manifestada por el actual gobierno mejicano parece obedecer principalmente a un deseo de satisfacer la presión y en efecto hacer una concesión a los grupos de izquierda. Expresamos esto porque desde la introducción del sistema ejidal en

Méjico se ha suscitado un debate continuo sobre si el sistema ejidal de tenencias de la tierra representa un fin o solamente es un medio de evolucionar hacia la propiedad privada de la tierra. El economista agrario, Ingeniero Ramón Fernández y Fernández, uno de los más versados en la materia en Méjico, ha señalado que el ejido ofrece, por razones de su naturaleza interna, una resistencia a la adaptación y al cambio que exigen los métodos agrícolas modernos. Hay, además, indicaciones de que el ejidatario es un productor menos eficiente que el propietario independiente. En el fondo de toda esta situación está el hecho de que los ejidos representan un tipo de tenencia que no es ni gubernamental o de cooperativa ni de propiedad privada, se encuentra en el medio. Por esta razón no se produce ni el estímulo individual ni el colectivo para aumentar la producción. Hay indicaciones de que en Méjico se están reconociendo cada vez más las limitaciones del sistema ejidal. En 1950 una encuesta demostró que la mayor parte de los agricultores eran ejidatarios. En 1957 otra encuesta ha demostrado que las explotaciones de propiedad privada igualaban en número a las explotaciones ejidales.

✓ LATIFUNDISMO Y MINIFUNDISMO EN PANAMA

Nos hemos referido brevemente a la situación imperante en América Latina con relación a la forma de tenencia de la tierra. Tratamos también específicamente el caso de algunos países para mostrar cuál es la tendencia que se viene siguiendo para dar solución al tan inadecuado pero tan generalizado régimen de tenencia de la tierra en América Latina. No hemos querido entrar a considerar la situación del resto del mundo a este respecto por considerar el ejemplo de Latinoamérica suficiente para los fines que perseguimos. Basta, sin embargo, indicar que más o menos dos terceras partes de la población mundial depende de la agricultura para que comprendamos la envergadura extraordinaria del problema del régimen de la tenencia de la tierra en los distintos países del mundo.

Pero, ante este panorama latinoamericano y mundial, ¿dónde está Panamá? ¿Cuál es su situación? ¿Cómo se resume el caso de nuestro país? ¿Acaso se trata del ejemplo de Costa Rica, uno de los casos excepcionales en América Latina, que no confronta el problema debido a que la mayor parte de sus agricultores son propietarios de la tierra que trabajan? No. Panamá hace frente a unos de los problemas más graves de latifundismo y minifundismo, situación ésta que se torna más notoria cuando reparamos en el hecho de que en este país el 54% de la población depende de la agricultura. Un análisis de las condiciones en que trabaja el jefe de explotación de nuestros campos, o sea la persona bajo cuya dirección se encuentra

la actividad agrícola, nos permitirá contemplar con mayor claridad la magnitud de la injusticia social y económica que representa para el país el régimen actual de la tenencia de la tierra. Según el Censo Nacional Agropecuario de 1950 las explotaciones cuyos jefes eran a la vez propietarios de la tierra que trabajaban representaban solamente el 14.1% de las unidades informantes.

Estas explotaciones, cuya extensión era de 37.3 hectáreas como promedio, estaban en su mayoría dedicadas a la ganadería y ocupaban generalmente las mejores tierras. Según el mismo Censo el 9.3% de las explotaciones informantes estaban bajo arrendamiento, es decir, que quien trabajaba la tierra, el jefe de la explotación, pagaba al dueño de la misma por el derecho a cultivarla. Estas explotaciones, que alcanzaban un promedio de 10.8 hectáreas por finca, se dedicaban un poco más al cultivo que al pasto y a la ganadería, siendo obvia la razón para esto, dada la pequeña extensión de la explotación. Los arrendatarios muy pocas veces cubrían el arrendamiento con dinero. El sistema de pago más común era a base de prestación de servicios con parte de la cosecha.

Otra categoría de jefes de explotación según el Censo Nacional Agropecuario de 1950 es la de los usufructuarios. Estos ocupan en su mayoría, tierras del Estado, y en menor escala tierras de particulares. Laboran las peores tierras con métodos primitivos. El 67.3% de las explotaciones informantes estaban bajo el régimen usufructuario, ocupando fincas de 8 hectáreas como promedio, lo que pone de relieve inmediatamente un aspecto fehaciente del minifundismo en Panamá. Se dedican principalmente a la agricultura, dedicando a su vez el 59.1% del total de las tierras bajo este régimen a cultivos variados (arroz, maíz legumbres, etc.), lo que significa que en este tipo de producción aportan a la economía agrícola del país una contribución mayor que todas las demás categorías de agricultura juntas. Los usufructuarios son minifundistas por excelencia, y Panamá, con 67.3%, es el país de América Latina que más agricultores usufructuarios tiene, seguido de Paraguay con 63%. Y todavía la situación se vuelve más oscura si reparamos en el hecho de que nuestro Vecino, Costa Rica, cuenta con un 81.1% de agricultores que son propietarios de las tierras que trabajan, en tanto que Panamá va a la zaga de los países latinoamericanos con 14.1%.

¿Esta triste realidad indica progreso o retraso? La respuesta no admite duda alguna. Pero, ¿por qué subsiste esta situación? ¿Dónde está la inercia y quiénes la abanicen? ¿Cuáles serán las consecuencias de mantenerse este estado de cosas?

El latifundismo de América Latina es el de Panamá, ponderado. Dañino y corruptor, el latifundismo, concentración de la propiedad rústica en pocas manos, es en Panamá digno exponente del retraso

de nuestra agricultura y de nuestros campesinos. El Censo Nacional Agropecuario de 1950 nos da la razón, y justifica también el grito campesino que ya se empieza a escuchar en las montañas; esas mismas que estarán firmes a su lado en el reclamo por una mayor amplitud, por una mayor libertad para trabajar y explotar la tierra con ventajas. Según este Censo, el 18% del total de la superficie ocupada por fincas estaban en poder de 154 explotaciones, las cuales se extendían sobre más de 208 mil hectáreas. De éstas, 62 mil hectáreas no eran aprovechadas. Es decir, que de esta gran cantidad de tierras en poder de pocos el 30% eran tierras que no se aprovechaban en absoluto. Por otra parte, nos indica el Censo que estos latifundios ocupaban menos del 1% de la población agrícola total. He aquí la gran injusticia social y económica: Propietarios de grandes extensiones de tierras que ni producen porque mantienen las fincas incultas, ni permiten que otros las hagan producir eficientemente.

Y arrasado por el latifundismo avasallador viene el minifundismo con su pequeñez improductiva y desesperante. El minifundismo viene a oscurecer aún más la tarde en la campaña porque sin poder apartarse de la sombra del latifundio, se encoge y se agrupa para alargarla y ennegrecerla. El minifundio, fincas pequeñas, muchas poco fértiles, que no permiten la producción racional en gran escala, que a veces no dan ni para la subsistencia, y que no permiten o hacen difícil la introducción de mejoras técnicas, resulta tan perjudicial como el propio latifundio. Esta combinación, latifundismo-minifundismo es responsable de la situación caótica y del retraso económico, social y cultural por la cual atraviesa el hombre del campo. Pero, ¿hasta cuándo? ¿Hasta cuándo ha de prevalecer esta situación denigrante y vergonzosa? ¿Hasta cuando mantendrá nuestra sociedad un régimen de tenencia de la tierra que significa hambre, enfermedades e incultura? Nada hay que justifique la continuación de este estado de cosas. Por ello, como dejamos dicho anteriormente, nos hemos impuesto la tarea de ilustrar y exhortar a otros para que se dispongan a aceptar la reforma y para que a la vez cooperen en la realización de la misma.

En Panamá el problema de la tenencia de la tierra ha alcanzado su estado de madurez. En el proceso evolutivo de los pueblos los problemas llegan a un estado de madurez, y en llegado tal momento los hombres que dirigen tienen que dar solución a dichos problemas de manera adecuada, pues de lo contrario los dirigidos, en franca rebelión y en reclamo de justicia y de sus derechos, se tornan en gestores de actividades populares que muchas veces resultan en la violencia. La violencia engendra más violencia, y finalmente surge inevitable el reinado del caos. No podemos ni debemos dar la espalda a este proceso evolutivo ya que de hacerlo es desperdiciar la ocasión más

propicia para resolver los problemas sociales y económicos que agobian al pueblo; y hacerlo es también invitar a que la incertidumbre y el desamparo provoquen una desesperación masiva que abone el campo donde luego puedan florecer ideas que propugnen por medios que no han de conducir a la mejor solución del problema.

ANTESALA DE UNA ADVERTENCIA

Las reformas que sufre el mundo actualmente, en su gran mayoría, son el producto, y están siendo precipitadas por la lucha mundial de los dos gigantes: el capitalismo y el comunismo. La reforma que nos ocupa, la Reforma Agraria, no puede sustraerse de la influencia, del flujo y reflujo de las grandes olas de presión producidas por estos dos poderosos contendientes de la época actual. Las reformas económicas, agrarias, sociales, educativas, administrativas, en fin, tantas otras cosas que están cambiando precipitadamente en todos los confines de la tierra, cobran una u otra configuración según sea la aceptación de los hombres o la imposición a los hombres de una de las dos tendencias ideológicas. América y el mundo están en revolución. La idea de transformación económica y social impregna de voluptuosidad todos los rincones del mundo. Para unos la transformación es esperanza de días mejores, de días sin hambre, con ropas, con hogar, con salud, con educación y con libertad; para otros representa revancha, saciar una sed incontenible de venganza; para otros la culminación de sus ansias de poder, el trono; para otros, el triunfo de una doctrina que ha de gobernar como dictadura, la lucha de clases en su mejor expresión.

La revolución norteamericana, la revolución francesa, y la revolución soviética siguen ocupando preponderantes sitios en el panorama mundial. América, Europa y Asia con sus cosas y sus multitudes, con su espíritu y su carne, viven bajo el imperio de las ideas y de las religiones que florecieron con estas revoluciones y que subsisten con estas revoluciones. No escapan a esta situación, por imposibilidad de sustraerse del medio planetario, ni Francia, ni Alemania, ni Hungría, ni Polonia, ni Méjico, ni Japón, ni Panamá. En pequeña o gran escala, lo que ocurre en Panamá, afecta al resto del universo. Panamá por lo tanto, y sin poder ser excepción, recibe las influencias externas emanadas de los diversos sectores antagónicos. Nuestra Reforma Agraria, en consecuencia, llevará en su estructura la forma, el contenido, y los matices para los cuales sea más propicia la conformación de nuestro medio físico, social y humano. En otras palabras, de acuerdo con lo que sean las condiciones materiales, sociales, y de reserva

humana del país, asimismo se producirá una reforma agraria bajo los auspicios democráticos o bajo los auspicios comunistas.

Pero, ¿hay en esto un fatalismo determinado por la situación geográfica? ¿Hay en esto un fatalismo determinado por la ubicación dentro de una u otra zona de influencia? ¡No! Definitivamente no. Allí están los casos de Berlín Occidental y de Cuba, ambos hoy bajo la hegemonía de ideologías que no corresponden a las de su posición geográfica ni a las de su zona de influencia. El hombre es factor determinante; el hombre con sus tradiciones, con su educación, con su pobreza o su riqueza espiritual y económica con su fé y con su religión. En Panamá la inevitable Reforma Agraria tomará el giro que deseen los hombres panameños. Según sea de fuerte y de sincero este deseo, así será el éxito o el fracaso de la gestión. No hay fatalismos, sólo voluntad. ¿Quiénes han de hacer nuestra Reforma Agraria, elementos comunistas o elementos democráticos?

UNA ADVERTENCIA

Advertimos que si los hombres que gobiernan el país no se disponen a realizar una reforma agraria que represente una verdadera reivindicación para el campesino panameño, éstos serán víctimas de quienes, con ofrecimientos paradisiacos, vienen trabajando desde hace mucho tiempo en nuestro país para imponer sistemas de colectivización agraria ya probados en otras latitudes. Y sería injusto, entonces, culpar al campesinado por aceptar esta guía y por contribuir consciente o inconscientemente con los propagadores de estas ideas y sistemas, ya que no estaría en poder de ellos, los campesinos, la capacidad ni la fuerza para resistir lo que no viene a representar otra cosa en ese momento que la solución de sus grandes y agobiantes problemas.

Porque el comunismo y los comunistas ofrecen soluciones. Soluciones que son difíciles de desechar, particularmente cuando en el horizonte no hay más que oscuridad e incertidumbre. ¿Qué tienen nuestros gobernantes que ofrecer? ¿Qué soluciones se han contemplado para acabar con la larga penuria campesina?

Consideramos que ahora mismo no es de primordial importancia establecer si existen o no las soluciones. Lo que sí es de primera magnitud, lo que sí es vital es que se produzca la acción, que nuestros gobernantes desarrollen los planes y programas indispensables para entrar resueltamente y con todo vigor al reconocimiento profundo del problema y a la solución definitiva del mismo.

No se puede ni se debe esperar más. El hombre que ha sufrido tanto no puede esperar, y si no existen árboles bajo los cuales cobijar-

se, lo hará bajo el primero que encuentre aunque del mismo termine colgándose. Así ha ocurrido ya. Aprovechamos las experiencias de otros pueblos que han trastocado sus vidas bajo el totalitarismo comunista.

Al Estado panameño corresponde una función preponderante en todo esto.

El Estado panameño cuenta con gran parte de los recursos necesarios; físicos y humanos, para llevar a cabo una reforma agraria magnífica. Y si algo falta debe buscarse sin titubeos. Pero los hombres que dirigen el país desde el gobierno deben hacer un supremo esfuerzo para que la acción sea continuada e inalterable hasta el final. Hasta ahora la falta de continuidad, por un lado, y las constantes alteraciones, por el otro, han sido causas reiteradas de los fracasos de los proyectos gubernamentales. Debe desarrollarse una actividad administrativa científica que garantice el éxito del planteamiento, primero y de la ejecución en programas, después. Traemos este aspecto para resaltar la idea de que aún cuando se piensen las soluciones, y aún cuando se cuenta con la disposición y la buena voluntad para llevar a cabo la Reforma Agraria, ésta fracasará si no se cumplen los requisitos señalados, y si no se superan las deficiencias reconocidas en regímenes anteriores. Porque no basta querer hacer la cosa, sino que es indisensable igualmente saber hacerla.

Por ello nuestra advertencia a los gobernantes de turno, quienes tendrán que hacerle frente al problema definitivamente, conlleva tres aspectos de méritos relativos, pero de imponderable significación en el conjunto. El primer aspecto, de índole extrínseca, que está representado por la permanente disposición y actividad comunista para dirigir el movimiento reformista de acuerdo con sus propios fines e intereses, aspecto que, desde luego, tiene como su mejor aliado la situación caótica en que se encuentran nuestros campesinos. El segundo aspecto, de índole intrínseca, que está representado por la voluntad y disposición que deben demostrar nuestros gobernantes de actuar con energías y con fé para llevar a cabo la reforma agraria bajo los auspicios de un gobierno democrático y de acuerdo con los mejores principios democráticos de justicia económica y social. Y el tercer aspecto, también de índole intrínseca, que está representado por la capacidad que debe demostrar el gobierno para poner en práctica una actividad administrativa científica capaz de planear y de ejecutar con todo éxito los programas que ha de desarrollar el plan.

OTRA ADVERTENCIA

Advertimos a las personas acaudaladas y a los hombres de negocios de este país que si no cooperan ampliamente en la realización de la Reforma Agraria, ésta se llevará a cabo de todas maneras porque la situación económica y social de nuestro campesino ha alcanzado su máximo nivel de precariedad, al mismo tiempo que el proceso evolutivo ha llegado a su estado de madurez. En estas circunstancias, la intolerancia, la impasibilidad y la inercia de los grupos económicamente pudientes, sólo sirven para alentar y abonar el terreno para que la reforma sea llevada a cabo bajo la dirección y auspicios de ideologías eminentemente antidemocráticas. Es imperativo que los grupos a que nos referimos se bajen de los cerritos de oro y de insensibilidad social sobre los cuales están trepados y empiecen a reconocer que la sociedad actual se sacude por su base. El pueblo constituye los cimientos de la sociedad, la parte ancha que sostiene la pirámide. Los cimientos se sacuden y peligra la pirámide entera. Si quienes se encuentran en la parte alta de la misma, reconocen a tiempo la precariedad de sus dominios; si se disponen a despojarse de esa hasta ahora imperturbable insensibilidad social; si se disponen a cooperar decididamente con quienes queremos hacer una reforma agraria dentro de un régimen democrático y al amparo de los más caros principios de justicia social y económica, entonces podremos realizar una reforma agraria en nuestros términos, con nuestras condiciones, a nuestra manera, con nuestra filosofía política y nuestra religión, con nuestras libertades tradicionales, sin odios y sin sangre. Pero si no se logra esta actitud de parte de los grupos a que nos hemos venido refiriendo, entonces habrá luto y dolor, armas, paredones y sangre. Nada salvaría a nuestra sociedad de la indeseable revolución sangrienta. Porque como bien ha dicho Kennedy, si la sociedad actual no es capaz de salvar a los muchos que son pobres, jamás logrará salvar a los pocos que son ricos. Y no hay otra solución, porque esos hombres que llevan en el pecho la rebeldía apresada en el corazón requieren de un liderazgo que encamine esas rebeldías por senderos de construcción en la paz, y no de destrucción en la guerra, de bonanza con el trabajo y no de abundancia individual con el pillaje, de libertad dentro del orden y no del libertinaje dentro del desorden y el caos. Y esos hombres están allí. Ellos han esperado por años y años la guía redentora; años durante los cuales la rebeldía que anida en sus pechos se ha hinchado alcanzando magnitudes insospechadas. ¿Dónde está la guía redentora? ¿A quién han de seguir estos hombres? Aquí la clave de nuestra advertencia. O proponamos nosotros los que creemos en el sistema democrático ese li-

Pero ante la certeza del cambio económico y social, surge nuevamente la incertidumbre que llena de temores a unos y de dudas a otros: ¿Quiénes han de llevar a cabo la revolución? Nuestra respuesta es: ¡Hagamos nosotros esa revolución! Nosotros los de mentalidad democrática y los de actitud democrática para que el cambio se efectúe dentro de un marco que garantice el respeto a la libre iniciativa, el derecho a las libertades individuales del hombre, el derecho a la propiedad privada, la libertad de religión, y el derecho a una vida digna y decorosa dentro de una sociedad moderna de progreso.

Estamos seguros de que son muchos los hombres de mentalidad progresista que comparten esta posición y que están en condiciones de contribuir a la realización de la gran tarea, pero sospechamos que no han despertado a la realidad.

Mientras éstos duermen, los otros, los que promueven la lucha de clases para entronizarse luego como implacables dictadores, trabajan arduamente día y noche para lograr sus propósitos.

¡A despertar todos! ¡A despertar para que luchemos hombro a hombro por la reivindicación de los desposeídos! ¡A despertar para que hagamos nosotros esa revolución!

EN EL DESPERTAR DE UNA REFORMA PROPIA

A pesar de los factores tendientes a perpetuar el sistema agrario existente en Latinoamérica, las masas de las áreas rurales están hoy saliendo de su pasividad. En este despertar los comunistas están trabajando fervorosamente para lograr el derrocamiento del orden existente por medio de la revolución sangrienta, en la expectativa de que el caos resultante les dé la oportunidad de alcanzar el poder. Esta situación reclama la actuación urgente de parte de los gobiernos para corregir las deficiencias agrarias y al mismo tiempo extender la democracia. Los gobiernos Latinoamericanos pueden escoger entre adoptar medidas reformistas de manera planeada, dentro de un orden democrático, de acuerdo con las crecientes aspiraciones populares, o demorar la acción hasta cuando el fermento social sobre el problema agrario alcance proporciones revolucionarias. Esta última alternativa ofrece un marco perfecto para la movilización de las masas campesinas por parte de los comunistas, y resultará en el mejor de los casos, en una reforma agraria concebida a la ligera y caótica bajo un gobierno no comunista, tal como ocurrió en Bolivia en 1953.

Pero la reforma agraria Boliviana no sólo demuestra que en Latinoamérica las masas campesinas están despertando, sino demuestra también que una reforma agraria es algo más que una mera distribu-

ción de grandes tenencias como propugnan los comunistas. Con la sacudida de la guerra de 1932 a 1937 los campesinos bolivianos se encontraban en posición, para el tiempo de la revolución de 1952, de tomarse y redistribuir grandes propiedades. Frente a esta creciente actividad de los campesinos el gobierno revolucionario apresuradamente aprobó y promulgó la Ley de Reforma Agraria Boliviana. Sin embargo, en el caótico período revolucionario el gobierno no estaba en posición de llevar a cabo una distribución racional de la tierra, y las invasiones campesinas fueron legalizadas en gran parte. No hubo guía técnica ni crédito para el campesino. El resultado fue una disminución en la producción de alimentos porque el campesino no tenía incentivos para producir más de lo que necesitaba, ni sabía cómo explotar la tierra eficientemente, ni contaba con los medios para hacerlo.

Esto podría ocurrir en Panamá. ¿Es esto lo que queremos? El problema de reforma agraria es muy complicado y no debe mirarse como una mera distribución de las grandes tenencias. Es más, la distribución de las grandes tenencias en algunos casos, puede no ofrecer una solución real al problema. En verdad, no existe una fórmula universal de reforma agraria. Existen, sí, ciertos aspectos del problema agrario que son comunes a muchos países; por lo tanto, es factible aprovechar la experiencia ajena en la solución de algunos problemas domésticos. Por ello, una generalización: las complejidades de una reforma agraria exigen un planeamiento ordenado; por ello, una precaución: los gobiernos no deben utilizar la lógica de un plan de reforma agraria como una cortina de humo para la inactividad; por ello: nuestra posición: en este despertar, para Panamá, una Reforma Agraria propia.

EL CASO DE CUBA

Como dejamos expresado, Panamá no debe tratar de imitar o de copiar otras reformas agrarias; debe llevar a cabo la suya propia, con sus características particulares, y dentro de las condiciones especiales y específicas del país.

El caso de Cuba plantea un reto a esta posición, sin embargo, porque está allí presente y cercano, fresco e impresionante, y, sobre todo, con todas las pretensiones de ser imitado. Pero, por qué, se preguntarán muchos, había de existir un peligro de imitar la reforma agraria cubana? Por varias razones que hay que explicar.

En primer lugar, la enorme propaganda de que ha sido revestida la reforma agraria cubana puede hacer creer a muchos que en efecto es ésta la verdadera Reforma Agraria, y, consiguientemente, la que

debe ser imitada. Pero, haciendo abstracción de los resultados de la reforma en sí, hay que considerar si lo que es bueno para Cuba es necesariamente bueno para Panamá. Está claro que no, pero no todos están en posición de efectuar el discernimiento apropiado; muchísimos serán víctimas de una influencia propagandística. De esto se desprende parte del peligro de que nuestra reforma vaya a ser realizada dentro de patrones extraños.

En segundo lugar, bien sabido es que la reforma agraria cubana se ha vaciado dentro de moldes comunistas. Y vale decir que aunque generalmente se piensa en la experiencia de los comunistas chinos cuando se mencionan las tácticas agrarias, debe aclararse y hacerse énfasis en el hecho de que todos los comunistas, no solamente los chinos, favorecen una mayor penetración y trabajo de organización entre las masas rurales en Latinoamérica. Esta táctica es esencialmente Leninista en cuanto a que una élite, altamente organizada y disciplinada del Partido Comunista, trata de utilizar la dinámica engendrada por las necesidades inmediatas y el descontento de los campesinos para alcanzar el poder. Estas tácticas operaron, y están en vigencia en el caso de Cuba. Es este fondo, que muchos no alcanzan a ver, la causa principal de la reforma agraria cubana, y es, también, responsable de la configuración actual de la situación agraria de la isla.

En tercer lugar, los comunistas latinoamericanos, en sus esfuerzos por organizar a los campesinos, están presentando la reforma agraria cubana como un ejemplo digno de ser emulado por otros países de Latinoamérica. La reforma cubana, desde luego, tiene considerable atractivo en el papel desde el momento en que ofrece a los campesinos granjas y cooperativas de su propiedad. Pero, aún sin entrar a considerar las diferencias entre lo escrito, las promesas, y la realidad de la reforma agraria cubana, es importante hacer notar que la actitud comunista de presentar a Cuba como ejemplo para el resto de América Latina es el mejor indicativo de que ellos no persiguen las soluciones más atinadas para cada país, dentro de las condiciones particulares de cada país, a tono con la cultura e idiosincrasia de cada país, sino que persiguen un dominio local siguiendo consignas internacionales. La proposición del molde cubano para todos los casos deja entrever un desprecio por las verdaderas necesidades de cada pueblo, una aplicación del criterio de que el fin justifica los medios.

La situación de Cuba plantea un reto. Tenemos que hacer nuestra reforma agraria, pero tenemos que hacerla propia y genuina, no siguiendo moldes y patrones extranjeros que puedan luego desvirtuar todo el esfuerzo positivo que se haga en bien de las masas desposeídas.

PROMESA Y REALIDAD EN LA REFORMA AGRARIA CUBANA

La experiencia propia es poderosa fuente de enseñanza. La experiencia ajena lo es también. Aprovechar esta última ofrece la gran ventaja de que si reconocemos a tiempo sus enseñanzas podremos encauzar nuestra conducta por corregidos senderos, sin haber sufrido en carne propia las dolorosas consecuencias de los errores. Otros países han precedido a Panamá en materia de reforma agraria. Esas experiencias deben ser aprovechadas por nosotros, ya sea para imitar sus aspectos favorables, ya sea para rechazar sus aspectos negativos.

Debido, como hemos dicho antes, a la fuerza que se apoderó de la reforma agraria cubana contemplamos hoy cómo lo que fueron bellas promesas escritas y de palabra se han transformado en oscuras y tristes realidades alejadas violentamente de lo que esperaban las masas campesinas y el pueblo de Cuba.

La Ley de Reforma Agraria, publicada en la edición extraordinaria especial de la Gaceta Oficial de Cuba el miércoles 3 de Junio de 1959, dedica gran parte de su contenido a legalizar la distribución y entrega a los campesinos de tierras fértiles tomadas de propietarios de grandes plantaciones, granjas agrícolas y ganaderas. El Artículo 16 de la Ley de Reforma Agraria establece como "mínimo vital" para una familia campesina de cinco personas una extensión de dos caballerías de tierra fértil. La misma Ley en su Artículo 1o. establece que el máximo de extensión de tierra que podrá poseer un persona natural o jurídica será de treinta caballerías; indicándose en el Artículo 2o. cuatro excepciones, todas las cuales tienen como base la productividad de la tierra. El mismo Artículo 2o. señala, sin embargo, que no obstante las excepciones en ningún caso una persona natural o jurídica podrá poseer tierras con una extensión superior a cien caballerías. El Artículo 5o. de la citada Ley, por otra parte, señala una orden para la expropiación en cada Zona de Desarrollo Agrario.

En la práctica, sin embargo, tal como puede comprobarse por los hechos mismos y a través de los informes oficiales del INRA (estadísticas aprobadas por el Gobierno Revolucionario), las tierras agrícolas y de pastoreo fueron tomadas sin considerar su productividad tal como lo establece la Ley en su Artículo 2o. A nadie debe escapar la gran inconveniencia de esta situación puesto que es claro que una reforma agraria bien entendida no debe redundar en perjuicio de la productividad de la tierra, sino todo lo contrario. Por otra parte, el orden de expropiaciones indicado en el Artículo 5 de la Ley no ha parecido tener mayor importancia para los representantes del INRA puesto que

el orden en que se han venido haciendo las expropiaciones es precisamente el menos científico; en verdad, el más inconveniente desde el punto de vista económico.

El primer informe anual del INRA muestra que el Instituto había adquirido un total de 14.085.000 acres de tierra, de las cuales solamente 250.649 acres no habían sido cultivadas o utilizadas anteriormente. Por lo tanto, el Instituto Nacional de Reforma Agraria está en posesión de casi catorce millones de acres de tierra agrícola y de pastoreo de los casi quince millones de acres de tierra agrícola y de pastoreo con que se estima cuenta la isla actualmente. ¿Qué ha ocurrido? La tierra tomada por el INRA, la mayor parte por la fuerza y sin indemnización, no ha sido entregada a los campesinos como tanto se ha pregonado. Casi toda esa tierra productiva pertenece ahora al Estado.

Sin lugar a dudas la Ley de Reforma Agraria Cubana, como fundamento legal, y el Instituto Nacional de Reforma Agraria, como instrumento administrativo para dar substancia y efecto a las normas legales, representaron una esperanza para el pueblo cubano que anhelaba una reforma humanista. Y las promesas continuas acicateaban día a día con el objeto de perpetuar las promesas. Pero éstas, frente a la realidad de los hechos, se ven maltrechas y sucumben.

Prometían la Ley y el INRA un "mínimo vital" de tierra que sería de propiedad privada de los campesinos para aumentar sus ingresos, mejorar su economía y, en fin, elevar su nivel de vida. De acuerdo con el primer informe anual del INRA, de marzo de 1960, 1.295 cooperativas fueron establecidas durante los diez primeros meses de operaciones del INRA. De éstas, todas menos ocho tenían fines agrícolas. En estas cifras no se incluían tales actividades como ganaderías, plantaciones de arroz y de azúcar, que estaban también formándose en cooperativas. Durante el mismo período de diez meses, solamente 5776 títulos de propiedad fueron concedidos por el INRA. Estos títulos abarcaban una cantidad de 38,361 acres de tierra. El mismo informe oficial del Gobierno Revolucionario indicaba que el INRA había adquirido durante los diez primeros meses de operaciones un total de trece y medio millones de acres de tierra, lo que indica claramente que casi toda la tierra adquirida fue destinada para cooperativas.

Pero lo anterior no sería problema si no fuera por lo que en el fondo son las cooperativas cubanas. ¿Representan asociaciones voluntarias de propietarios que cooperan libremente para el bien común?

Desafortunadamente no. El Gobierno Cubano se ha esmerado muchísimo por demostrar que las cooperativas están formadas por grupos de trabajadores cubanos libres, y que el INRA solamente efectúa una labor de vigilancia. Pero en la realidad, sin embargo, no se ha podido ocultar el hecho de que quienes forman las cooperativas no son propietarios cooperadores que se agrupan por iniciativa propia, sino que son agricultores sin tierra que forman una cooperativa conforme a las instrucciones prescritas por el INRA. De hecho, el Gobierno Cubano se valió de engaños deliberados para evitar que propietarios cooperadores formaran las cooperativas. En el Artículo 4 de la Ley de Reforma Agraria, publicada en la prensa en mayo de 1959 y difundida ampliamente mediante hojas sueltas, se proveía que la terratenencia particular sobre el límite legal sería mantenida si "se daba en usufructo a las cooperativas agrícolas". Conforme a esta cláusula el terrateniente perdería lo frutos de su propiedad, pero retendría el título. La siguiente versión, del 3 de Junio, cambió "si se daba en usufructo" a "...expropiada para fines de esta Ley..." Esta cláusula dio al INRA poderes ilimitados para expropiar todas las tierras de todos los terratenientes de Cuba sobre las limitaciones de la Ley, y permitía, de acuerdo con la más notoria doctrina colectivista, que el programa de cooperativas se convirtiese en un instrumento del Gobierno para nacionalizar la tierra.

¿Qué ha habido detrás de las promesas de la Ley de Reforma Agraria? ¿Independencia individual y económica? ¿Mayor producción? ¿Mayores ingresos para el campesino? Nada de esto. La evidencia indica que las cooperativas son manejadas por el INRA para el Estado, no para los cooperativistas, y que éstos no son más que empleados del INRA, institución que en la práctica es el Gobierno Revolucionario de Cuba, el Estado. En las cooperativas INRA paga los salarios, vende los productos, y proporciona el capital. Si uno mira a otras partes del mundo en busca de una organización agrícola parecida a la de las cooperativas cubanas, no se puede menos que notar la semejanza entre las cooperativas cubanas y las formas de organización agrícola de la Unión Soviética.

La Reforma Agraria Panameña no debe caer en estos abismos. Debemos hacer todo esfuerzo humanamente posible para que nuestra reforma produzca campesinos propietarios, campesinos libres, campesinos con mayores ingresos económicos, campesinos que gocen de un más alto nivel de vida. ¡Jamás, Dios lo quiera, campesinos desprovistos de su independencia, convertidos en criaturas de un estado autoritario!

Para llevar a cabo una reforma agraria integral es indispensable crear un organismo administrativo que se encargue de complementar y

de dar vigencia a la ley de reforma. En el caso de Cuba este organismo se conoce con el nombre de Instituto Nacional de Reforma Agraria y al mismo nos hemos referido anteriormente. Siguiendo sólidos y eficaces principios de especialización resulta lógico y natural que a un instituto de reforma agraria se le encargue llevar a cabo las actividades necesarias para alcanzar dicha reforma. No se deben confundir los términos convirtiendo a un organismo de esta naturaleza en un instrumento omnipotente y todopoderoso al servicio de un estado totalitario.

La legislación del Gobierno Revolucionario Cubano se ciñe a los claros principios de especialización administrativa, y encarga al INRA la administración de la Ley de Reforma Agraria. Como ya hemos visto, el INRA, en la práctica, ha excedido los linderos marcados por la Ley llegando al punto de desvirtuarla. Sin embargo, esto no es todo, el INRA no solamente se excede en sus actos en relación con la agricultura, campo que por ley le corresponde, sino que irrumpe en la industria, campo que por ley y por principio no le corresponde.

De acuerdo con informes oficiales del Gobierno Revolucionario, al 17 de Mayo de 1960 INRA estaba administrando directamente 100 industrias avaluadas en 235 millones de dólares. De éstas 109 industrias, de acuerdo con los propios datos oficiales del Gobierno Revolucionario, 600 pertenecen al INRA en calidad de propietario. Estas industrias incluyen 22 en la Provincia de La Habana por un valor de 15 millones de dólares; doce en la Provincia de Matanzas por un valor de un millón de dólares; tres en Las Villas por un valor de un millón de dólares; ocho en Camagüey por un valor de casi medio millón de dólares; y cuatro en la Provincia de Oriente por un valor de medio millón de dólares.

¿Por qué razón y con qué autoridad legal el INRA se introduce de esta manera en el campo de la industria? No existen razones técnicas ni legales justificativas de esta actuación, pero sí existen factores explicitivos de la misma. Entre éstos, el más importante es uno que ya hemos señalado antes: la fuerza doctrinaria que se ha apoderado de la Revolución Cubana y que por sus principios políticos y filosóficos repudia todo lo que sea iniciativa privada, independencia personal y libre empresa, y desprecia toda forma de organización social que no sea la propia. Y en ese desenfreno hacia la total socialización de los medios de producción y el colectivismo, ignoran toda ley y avasallan hombres y principios por igual. Por eso, principalmente, se explica que el INRA en Cuba se salga de órbita e irrumpe en campos y actividades que no le corresponden.

¿Pero todo esto qué interés tiene para la Reforma Agraria Panameña? Uno muy importante. Para llevar a cabo la Reforma Agraria será necesario crear un organismo administrativo por el estilo del INRA que podría ser denominado Instituto Agrario, el cual deberá cumplir misión importantísima, y el cual debemos evitar por todos los medios que caiga en los mismos vicios del INRA. Por ello hemos venido anotando una serie de facetas negativas en la Revolución Cubana. Queremos evitar que la Reforma Agraria Panameña se vea avocada a las mismas situaciones negativas a que se ha visto avocada la cubana. Queremos llevar a cabo una Reforma Agraria dentro de un orden institucional democrático y no dentro de un orden institucional autoritario.

UN CODIGO AGRARIO O UNA LEY DE REFORMA AGRARIA?

El gobierno anterior nombró una comisión para que redactara un Proyecto de Código Agrario, la comisión, ni corta ni perezosa, procedió a redactar un voluminoso Proyecto de Código Agrario que contiene casi seiscientos artículos con todas sus divisiones, sub-divisiones, acápites, párrafos y demás agregados. Desde que se preparó y se dio a conocer este documento, en Panamá se le ha venido considerando como la legislación básica y necesaria para la Reforma Agraria. Una Subcomisión de la Comisión Legislativa Permanente ha llevado el proyecto a numerosos lugares de la República en plan de consulta y estudio. Asimismo ha solicitado las opiniones y comentarios de muchas personas quienes han ofrecido, a su vez, planteamientos interesantes. Hace poco se presentó al público panameño un programa televisado en el cual se habló profusamente sobre el Proyecto del Código Agrario.

Para llevar a cabo una reforma agraria es indispensable una legislación especial, y no hay duda de que para llevar a cabo la Reforma Agraria Panameña, necesitamos una legislación especial. Pero ¿qué tipo de legislación? ¿Un Código Agrario como el que está en manos de la Comisión Legislativa Permanente, o acaso mejor una Ley de Reforma Agraria? Creemos sinceramente que la Asamblea no debe aprobar un Código Agrario como el que se ha presentado, sino una Ley de Reforma Agraria.

¿Por qué? Porque hay varias razones poderosas que sugieren que la legislación especial para la Reforma Agraria tome la forma de una Ley y no la de un Código. Veamos algunas de éstas:

Una razón: Un Código de aproximadamente seiscientos artículos resulta un fardo sumamente pesado para nuestra Reforma Agraria.

ria, y vendría a constituir, además, una especie de camisa de fuerza que pondría en peligro el éxito de la Reforma.

Otra razón: Nuestro país, además de ser joven, no tiene ninguna experiencia en asuntos relacionados con la Reforma Agraria. Por lo tanto, parece ilógico e impráctico un Código Agrario en el cual no sólo se presentan las normas fundamentales en la materia, sino que se entra de lleno en un extenso articulado sobre asuntos que podrían perfectamente ser objeto de reglamentación posterior.

Otra razón: Con toda seguridad la práctica y la realidad indicarán la necesidad de modificar las disposiciones legales para poder hacer frente a situaciones imprevistas. Las situaciones imprevistas, por su naturaleza, suelen ser numerosas. Si las disposiciones legales están recogidas en un Código, será sumamente difícil y retardado cualquier cambio porque para lograrlo sería menester la intervención de la Asamblea Nacional. En cambio, las disposiciones reglamentarias podrían fácil y rápidamente ser modificadas por el Ejecutivo y por la Junta Directiva del organismo administrativo encargado de la materia y de llevar a cabo la Reforma Agraria misma.

Otra razón: Parece más lógico que después de varios años de experiencia se piense en codificar toda la legislación relativa a la Reforma Agraria y no ahora antes de haber empezado siquiera.

Por las razones expuestas que no son todas, creemos que lo que conviene es una Ley de Reforma Agraria general, amplia y flexible, que recoja las normas fundamentales en la materia. Una ley con un articulado mucho más reducido, mucho más claro, y mucho más sencillo que el que aparece en el Proyecto de Código; por lo tanto, una ley más accesible al público y de más fácil comprensión. Una ley que no se ocupe de los detalles porque esto puede resultar fatal en la práctica; una ley que deje esa responsabilidad en manos del Ejecutivo y del organismo administrativo. Una ley manuable, de fácil consulta, que marque pautas y enuncie principios, que sea sencilla por su forma, y a la vez monumental por su sentido social, y por su contenido filosófico. En fin, una ley que constituya una verdadera garantía para el buen éxito de la Reforma Agraria.

Pero esto no es todo. El Proyecto de Código Agrario, del cual muchos han oído y visto, pero muy pocos han leído (entre otras cosas por su voluminosidad) muestra en su contenido defectos tan graves que solamente éstos podrían dar al traste con la Reforma Agraria. En otra oportunidad nos ocuparemos de este aspecto del problema. Ahora solamente nos interesa llamar la atención del Ejecutivo, de la Asamblea Nacional, y del público en general sobre el peligro que puede representar para nuestra Reforma Agraria la aprobación del Proyecto de

Código Agrario que ha sido entregado a la Comisión Legislativa Permanente. Y repetimos nuestra sugestión: Debe aprobarse una Ley de Reforma Agraria con las características que acabamos de describir.

UNA COMISION DE REFORMA AGRARIA

Se trata de precipitar un proyecto de Código Agrario en la Asamblea. ¿Por qué? ¿Qué interés especial hay en que la Asamblea apruebe en este período de sesiones un proyecto de Código tan extenso, excesivamente extenso y tan lleno de errores, contradicciones y absurdos? No lo sabemos, pero estamos seguros de que en el tiempo que queda de sesiones, de acuerdo con el estilo y práctica de nuestros parlamentarios, escasamente habrá tiempo para pasar lista y para discutir unas cuantas leyes que están pendientes y que son de carácter urgente.

Para Panamá queremos un instrumento básico de Reforma Agraria que haya sido discutido, sopesado y analizado detenidamente y no uno que, por razones aparentemente atractivas, sea convertido en víctima de la velocidad, del desanálisis y de la confusión en los conceptos sociales, económicos y políticos en la sala de sesiones del Cuerpo Legislativo. Porque lo hemos dicho anteriormente y lo repetimos ahora: para Panamá, por muchas razones, lo que se necesita es una Ley de Reforma Agraria, general y amplia, que permita la acción dinámica realista e inteligente, y no un Código detallado, estrecho, obligante, asfixiante, y hasta desorientado en algunos aspectos que llegue a maniar y retardar la acción derrotando así el verdadero objetivo de la Reforma Agraria.

Por ello, el paso que corresponde ahora en nuestra opinión es el nombramiento de una Comisión de Reforma Agraria por parte del Organó Ejecutivo. Es preciso decir que con este paso el Ejecutivo no estará abrogándose funciones legislativas que corresponden a la Asamblea, ya que, como lo explicamos más adelante, la Ley de Reforma Agraria deberá ser aprobada por este cuerpo; más bien estará el Ejecutivo buscando un camino más expedito y más apropiado para enrumbar nuestra Reforma Agraria por los senderos del éxito.

La Comisión deberá tener, fundamentalmente las siguientes funciones:

A—La preparación de un Proyecto de Ley de Reforma Agraria. Esta tarea deberá cumplirse antes de octubre de 1962 ya que dicha Ley tendrá que ser presentada a la Asamblea Nacional para su aprobación en el próximo período de sesiones.

B—El adiestramiento de personal tanto administrativo como téc-

nico para que lleven a cabo las futuras medidas sobre reforma agraria. Es interesante anotar que a pesar del liderazgo dinámico de Maysaysay, es probable que la falta de personal bien adiestrado hubiese sido el principal obstáculo encontrado por la reforma agraria filipina. Y esto no es extraño en nuestro medio donde es corriente ver cómo se entorpecen y hasta fracasan proyectos de envergadura por falta de personal administrativo y técnico bien adiestrado.

C—El establecimiento de las áreas del país que con mayor urgencia necesitan de las medidas reformistas. Con relación a esta función, hay que agregar que la Comisión deberá, al mismo tiempo, determinar cuáles son las medidas más apropiadas para cada caso, tomándose en cuenta que lo que se persigue principalmente es que la tierra dé su máximo rendimiento a la vez que se logre una mejor y más justa distribución de dicho rendimiento.

D—La recopilación de todos los datos que se puedan obtener sobre cada área específica y el envío de personal adiestrado a dichas áreas para que se familiaricen con los problemas específicos.

Vale decir que este procedimiento se utilizó en Italia, con lo que se logró una acción rápida y un resultado efectivo tan pronto fue aprobada la Ley de Reforma Agraria.

E—La formulación de medidas tendientes a impedir el empeoramiento de la situación agraria hasta tanto se aprueben y se lleven a la práctica las medidas reformistas.

F—La preparación de un plan general de acción, acompañado de los programas complementarios.

G—La organización específica de la agencia administrativa que se ha de encargar de llevar a cabo las disposiciones de la propia Ley de Reforma Agraria. Tal agencia, como lo dejamos dicho en ocasión anterior deberá denominarse Instituto Agrario.

Nos parece conveniente por lo tanto, sugerir al Excelentísimo señor Presidente de la República, que solicite facultades extraordinarias para nombrar la Comisión de Reforma Agraria a la que nos hemos referido, así como para gestionar y obtener el financiamiento indispensable para poder llevar a cabo de verdad la Reforma Agraria. Este asunto del financiamiento es vital, complejo, y delicado. Creemos sinceramente que la solución propuesta es eminentemente práctica y viable y que la misma pone al Ejecutivo en mejor posición que la Asamblea para buscar y obtener una buena fuente de financiamiento.

Advertimos, para finalizar que, aunque aparentemente parezca lo contrario, las medidas más apropiadas para acelerar la Reforma Agraria en Panamá están representadas precisamente por la cons.

titución de la Comisión de Reforma Agraria y por la concesión de las facultades extraordinarias pertinentes al Presidente de la República.

TRES FACTORES BASICOS PARA EL EXITO DE LA REFORMA AGRARIA

Sin duda la idea de reforma agraria atrae a muchos por su contenido de justicia social y por la gran vigencia que este movimiento tiene actualmente en América Latina. Bienquerientes y demagogos, por razones a veces distintas, apoyan y hasta se convierten en voceros de la corriente reformista por ser esta buena y popular. ¿Pero, son todas estas manifestaciones de apoyo garantía del buen éxito de la Reforma Agraria? No. No bastan los discursos y las buenas intenciones. Los unos porque muchísimas veces carecen de contenido, o porque, teniendo contenido, no siempre van acompañados por la acción; y las otras porque nos parece llegado el tiempo en que debemos depender menos de los que solamente son bien intencionados y apoyarnos más en los bien intencionados capaces.

Tres factores básicos deben conjugarse y complementarse para que nuestra Reforma Agraria marche vigorosa hacia adelante. Estos factores son: 1) El instrumento legal; 2) La organización administrativa encargada de llevar a cabo la Reforma; 3) El hombre, la persona a quien se nombre para dirigir el organismo administrativo.

El instrumento legal, yo lo hemos dicho, debe ser una Ley de Reforma Agraria, general, amplia, y flexible. Una ley que recoja y esponga clara y totalmente la filosofía de la Reforma Agraria, y que garantice, al mismo tiempo, un cambio positivo del actual régimen de la tierra, de la actual política agraria (si se puede decir que hay alguna), y de la pésima distribución de la riqueza hoy vigente en nuestro medio. Este instrumento legal debe sentar sólidamente las pautas y las bases de la Reforma Agraria, pero debe dejar los detalles, la reglamentación, para que sean dispuestos por el Ejecutivo y aplicados por el organismo administrativo de acuerdo con las necesidades y de acuerdo con la experiencia que se vaya adquiriendo.

La organización administrativa, que nosotros hemos propuesto se denomine Instituto Agrario, debe ofrecer las siguientes características: a) Una Junta Directiva representativa. Esta junta debe tener facultades orientadoras y de formulación de políticas, y solamente las facultades ejecutivas indispensables, b) Un Director con amplias facultades ejecutivas y gran autoridad que le permita constituirse en un funcionario fuerte; c) Una distribución departamental que obe-

deza única y exclusivamente a las funciones que sea menester realizar para llevar a cabo la Reforma Agraria (división funcional o vertical; d) Una distribución jerárquica científica que permita la mejor utilización del talento y que garantice su justa compensación (división jerárquica u horizontal; e) Un personal seleccionado y sujeto a la Carrera Administrativa; y f) En fin, la organización administrativa debe tener gran respaldo legal y económico (recursos) y su estructura debe estar dispuesta de manera que le permita desarrollar el mayor dinamismo posible.

El hombre en cuyas manos se ponga el destino de nuestra Reforma Agraria debe reunir por lo menos, las siguientes características: a) Capacidad administrativa y técnica; b) Capacidad de liderazgo, de tal suerte que pueda inspirar confianza en su gestión y en la causa que persigue; c) Honestidad; d) Dinamismo excepcional y confianza en sí mismo; y e) Disposición para planear, para organizarse y para organizar.

Cualquiera de estos tres factores que resulte con una débil configuración puede entorpecer y hasta poner en peligro la Reforma Agraria. Por ello será necesario agotar todos los esfuerzos por buscar el ideal en cada caso. Y si no fuera posible, entonces deberán compensarse los puntos débiles fortaleciendo todos los demás.

LA FILOSOFIA DEL COOPERATIVISMO

Sin que sea necesario profundizar en el tema, conviene recordar que entre los conceptos fundamentales de una reforma agraria el cooperativismo ocupa posición de primer orden. Por ello ha cobrado aceptación la idea de que una reforma agraria no está completa, y quizá no llegue a ser efectiva, si no conlleva, entre otros, el concepto de cooperativismo.

Reconocido ésto, surgen las preguntas: ¿En qué consiste el cooperativismo? ¿En qué base, en función de qué, con qué objetivo, y en qué forma deben existir, operar y funcionar las cooperativas? Existen dos tendencias: Una, que ve al cooperativismo como un medio de control estatal sobre la tierra, la producción, e inclusive sobre las actividades de los campesinos; y la otra, que ve al cooperativismo como un medio de ayudar al campesino a que se desarrolle a sí mismo, a que descubra sus grandes potencialidades y las utilice efectivamente para el mayor aprovechamiento de la tierra, para el mayor aprovechamiento económico del producto de su trabajo, y para su mejor desenvolvimiento físico, espiritual y cultural.

De las dos tendencias solamente la última representa la verdadera filosofía y sentido del cooperativismo. En su significado original, y, desde luego, en su significado más humano y democrático, el cooperativismo, que para nuestros fines adquiere forma y vigencia en las cooperativas, debe manifestarse y aplicarse de las maneras siguientes:

En primer lugar, la cooperativa, en esencia, debe representar un medio para ayudar al campesino a que descubra sus potencialidades y que las aproveche en beneficio propio. Se trata de una actividad que, por su naturaleza, ha de contribuir a romper ese cascarón que recubre el espíritu y la personalidad de los campesinos impidiéndoles una utilización completa de sus capacidades y posibilidades. Por lo tanto, el cooperativismo debe ser, en primera instancia, un proceso educativo y debe representar un cambio psicológico. Un proceso educativo que enseñe y ponga a los campesinos en condiciones de ayudarse a sí mismos y de ayudarse mutuamente.

En segundo lugar, la cooperativa debe representar un medio a través del cual el Estado proporcione asistencia económica y financiera, con una buena política de crédito; asistencia técnica, con un buen equipo de expertos que aconsejen sobre las características de la tierra y sobre el tipo de cultivo más conveniente en cada caso; asistencia mecánica, con un buen servicio de arrendamiento de maquinarias y equipo agrícola; asistencia para el perfeccionamiento de producto y aumento de la producción con un buen servicio de semillas; y asistencia en la venta del producto, con una bien organizada política de comercialización.

En tercer lugar, la cooperativa debe representar un medio para que el Estado brinde asistencia y estímulo a los campesinos en ese proceso de propio desarrollo que, como fin primordial, lleva a cabo el campesino a través de la cooperativa. Pero, de ninguna manera debe llevarse esta asistencia que debe ofrecer el Estado al extremo de transformar tal asistencia y estímulo en un control absoluto del Estado sobre las cooperativas, su producción y sus miembros. Porque esta actitud de parte del Estado tendería a desvirtuar totalmente el verdadero significado de la cooperativa transformándola de una libre y democrática asociación de propietarios individuales en una granja estatal.

Este peligro existe. Y existe en nuestro medio por el hecho de que algunos, quizás de buena fé pero equivocadamente, creen que todo lo relativo a cooperativas debe ser extensamente reglamentada por el Estado. Esta es la tendencia que se advierte en el Proyecto de Código Agrario. En nuestra opinión, debe ser todo lo contrario. Poca reglamentación y poco control y mucho estímulo para que el campesino decida asociarse en cooperativas, pero conservando siempre su independencia y su libre iniciativa, así como la propiedad sobre la tierra.

A través del cooperativismo el campesino debe aprender a valerse por sí solo, nunca a depender del Estado, porque esta dependencia derrotaría definitivamente la finalidad que entraña la verdadera filosofía del cooperativismo.

LA FUNCION SOCIAL DE LA TIERRA

¿De qué se trata, ¿Qué es y qué quiere significar cuando se habla de “la función social de la tierra”? Ultimamente, con los preliminares y con la discusión del Proyecto de Código Agrario en la Asamblea la expresión ha estado muy en boga. Se trata de una frase agradable, atractiva, útil tanto para el científico como para el demagogo, una frase que puede significar mucho y al mismo tiempo no significar absolutamente nada. En esto, precisamente, estriba el gran peligro de una expresión de la cual se usa y abusa con pasmosa frecuencia. Parece que nadie quisiera dejarla por fuera en discursos y escritos, sobre todo de aquellos con los cuales se trata de halagar y de estimular el anhelo de justicia social que habita en los pechos de los desposeídos.

¿Se puede y se debe consignar, aprisionar, por así decirlo, la función social de la tierra en una fórmula estricta, inmutable y rígida? Algunos opinan que sí. En el proyecto de Código Agrario, por ejemplo, se introduce un artículo que establece: “se entiende que la propiedad privada cumple adecuadamente su función social: 1o. Cuando se ocupe con ganado vacuno o caballar, en una proporción no menor de un animal por cada 2 hectáreas de terreno; 2o. Cuando se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos las dos terceras partes de su extensión; 3o. Cuando se 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”. Por otra parte, el Papa Juan XXIII en su Encíclica “Mater et Magistra”, sin tratar de plasmar una fórmula mágica, dice: “Otro punto de doctrina, propuesto constantemente por Nuestros Predecesores, es que, al derecho de propiedad privada sobre los bienes, le es intrínsecamente inherente una función social. En efecto, en el plan de la creación, los bienes de la tierra están destinados ante todo para el digno sustento de todos los seres humanos, como sabiamente enseña Nuestro Predecesor León XIII en la Encíclica Rerum Novarum: ‘Los que han recibido de Dios mayor abundancia de bienes, ya sean corporales y externos, ya internos y espirituales, para esto las han recibido: para que con ellos atiendan a su perfección propia y, al mismo tiempo, como ministros de la Divina Providencia, al provecho de los demás. Así pues, el que tuvie-

re talento, cuide de no callar; el que tuviere abundancia de bienes, vale no se entorpezca en él la largueza de la misericordia; el que su-
piere un oficio con qué manejarse, ponga grande empeño en hacer al
fróximo participante de su utilidad y provecho' ”.

Dos enfoques distintos: mientras en el proyecto de Código Agrario se establece de manera final y contundente en qué consiste la función social de la propiedad, por otra parte el Papa Juan XXIII en Madre y Maestra establece más bien la esencia de la función social de la propiedad. Hay que establecer, con toda firmeza, que la forma en que se trata el tema en el Proyecto de Código Agrario resulta pretenciosa, y, por ende, altamente inconveniente en la práctica. La función social de la propiedad no es algo que se puede limitar ni encerrar en cinco puntos de un artículo de un documento legal. Más prácticos y más realistas han sido los venezolanos, quienes, en su Ley de Reforma Agraria plantean el problema de la función social de la propiedad de manera más amplia y flexible; es decir, no tratan de puntualizar y especificar cosas como ocurre, por ejemplo, en los puntos 1o., 2o., y 4o., del citado artículo del Proyecto de Código Agrario. La Ley Venezolana presenta, con gran acierto, un articulado que permite a los administradores de la Reforma Agraria, en todo momento, ajustar los requerimientos y reglamentaciones sobre la materia tanto a la realidad del medio como a la verdadera esencia de la función social de la tierra.

No es posible afirmar de manera general, abarcadora, e indiscriminada como lo hace el Proyecto de Código Agrario, que la propiedad privada cumple adecuadamente su función social cuando se alcanzan ciertos máximos y ciertos mínimos en la tenencia, explotación y administración de los bienes.

No es posible, decimos, por la insuperable diversidad de condiciones que entran, necesariamente, en las consideraciones de si un bien cumple o no, honestamente hablando, con la función social que le atañe. Cada situación es distinta, y no debe olvidarse que la acción misma de la propiedad privada, generada por el gran motor del progreso material de los pueblos, la libre iniciativa, promueve diferencias, situaciones y circunstancias que han de adicionarse a las puramente naturales. Por ello, lo que en un caso se puede exigir a la propiedad privada para establecer que cumple con su función social, puede ser diametralmente distinto a lo exigido en otros casos, tomando en cuenta siempre las numerosísimas situaciones intermedias, cada una de las cuales requerirá un tratamiento distinto. Porque las normas y exigencias de explotación y productividad para que la tierra cumpla con su función social dependen fundamentalmente de la tierra misma, o de su productividad potencial, y no de axiomas establecidos indiscriminadamente en una ley.

La función social de la tierra solamente podrá entenderse y tratarse con base en estudios científicos y apreciaciones económicas, realizadas con el fin de establecer la potencialidad de la tierra en cada caso y en cada región específica, ponderando, desde luego, los distintos factores y circunstancias dentro de las cuales queda circunscrito cada caso. Con esta base se debe estimular, lo que representa un enfoque activo y positivo, el uso de la tierra para aquello que se considera más útil, en lugar de establecer normas específicas de aplicación general, lo que representa un enfoque pasivo y negativo, normas que no serán efectivas para lograr la mayor productividad de la tierra. Teniendo en cuenta la esencia de la función social de la propiedad, expuesta con brillantez en Madre y Maestra, y plasmando los principios en una ley amplia y flexible, con el acierto de la Ley de Reforma Agraria Venezolana, el Ejectuivo, y el Instituto Agrario contarán con los elementos indispensables para lograr el cumplimiento de la función social de la tierra en su verdadero sentido y significado..

UNA POLITICA AGRARIA

La Reforma Agraria puede llevarse a cabo, o se puede tratar de llevar a cabo, bien o mal, por derroteros firmes y seguros, o sencillamente a ciegas, sin ninguna guía y sin ningún criterio orientador. Para que esto último no ocurra es indispensable diseñar, estructurar y fijar una Política Agraria. Esta política debe quedar clara y, firmemente establecida antes de que se inicie el proceso de reforma, y debe ser comprendida en su totalidad por las autoridades gubernamentales, especialmente por aquellas encargadas más directamente de hacerla efectiva. De lo contrario no habrá uniformidad de criterio, no habrá acuerdo en cuanto a lo que debe de hacerse para lograr el objetivo, se perderá mucho esfuerzo y dinero, y se pondrá en peligro, inclusive, la propia consecución del objetivo. La Política Agraria debe divulgarse ampliamente a fin de que el público la capte, la comprenda y esté en capacidad de ofrecer un apoyo a las autoridades en la aplicación de la misma, y a la vez servir de elemento moderador frente a los desvíos, estancamientos y excesos.

Pero, ¿qué es una política? ¿En qué consiste aquélla de que trata este trabajo? Es menester aclarar el concepto en este punto antes de seguir adelante. LA POLITICA, o una POLITICA, es una manifestación verbal, escrita o implícita que marca el derrotero adoptado y seguido por el administrador en sus esfuerzos por alcanzar un fin. Es la tónica que se inyecta a la actuación, la manera de hacer las cosas.

I.—BASES Y ANTECEDENTES PARA LA CRECION Y FIJACION DE LA POLITICA AGRARIA

Antes de crear y establecer en firme la Política Agraria es necesario precisar las bases y antecedentes sobre los cuales se ha de erigir la Política. En otras palabras, se trata de una serie de reconocimientos y aceptaciones previas, de condiciones del medio y de circunstancias que modifican la economía y el régimen actual de tenencia de la tierra, que marcan la tónica para el despunte lógico de la Política Agraria que, debido a esos mismos reconocimientos y aceptaciones, deben adoptar y seguir las autoridades en la realización de la Reforma Agraria.

1.—Es menester lograr una mejor distribución de la tierra. El actual régimen de tenencia y de explotación de la tierra es anacrónico y representa un serio impedimento para el desarrollo integral de la economía del país. El latifundismo y el minifundismo que son características en nuestro medio deben desaparecer en la medida en que obstaculicen la explotación eficiente de la tierra. Por ello, surge inevitable una mejor distribución de la tierra.

2.—La distribución de la tierra debe hacerse atendiendo principalmente a las ventajas económicas que ello aporte para el campesino, su comunidad, y de manera directa o indirecta, al país entero. No se trata de una distribución con el único fin de convertir al agricultor en propietario de su tierra, ni de repartición por igual, ni de establecer mínimos ni máximos a priori. Se trata de dar en propiedad o de vender tierras a los campesinos en la forma y en la medida en que tal distribución y venta garanticen una producción económicamente efectiva.

3.—Se acepta que la deficiente distribución actual tiene diversos orígenes, e, inclusive, causas. Estas, seguramente, habrán de promover el tipo de acción a seguir por el organismo administrativo encargado de llevar a cabo la Reforma Agraria en la nueva distribución; además, estas causas contribuirán a señalar el tratamiento y uso que reciban tales tierras.

4.—No todas las tierras son aptas para la producción agrícola eficiente. Se piensa a veces que reforma agraria significa repartir entre los campesinos toda la tierra en manos de los grandes propietarios. A la Reforma Agraria solamente deben importarle aquellas tierras aptas para la explotación agrícola eficiente y debe tratar de encauzar el resto de las tierras hacia una explotación de otro orden. Estas otras actividades a veces sólo pueden llevarse a cabo eficientemente mediante la utilización de grandes extensiones a la vez.

5.—Distintas regiones y distintas tierras son más o menos aptas para actividades agrícolas distintas. Por lo tanto, no será recomendable un patrón único de acción en la distribución de la tierra y fomento de la producción agrícola, sino que serán indispensables los estudios prolijos y pormenorizados sobre el terreno y sobre las condiciones del mercado.

6.—El mínimo de tierra cultivada para que la actividad sea económicamente productiva varía de acuerdo con la actividad agrícola que se desarrolle. Por ello, se repite aquí, no será aconsejable una distribución basada en número fijo de hectárea, sino más bien una distribución basada en el mínimo de hectárea indispensable que requiere la actividad respectiva para que sea productiva.

7.—Está siempre vigente la superioridad económica de la producción en gran escala a base de maquinismo y eficiencia. Con este criterio en mente se podrá evitar el desastre económico al cual irían indefectiblemente algunas actividades si se llevaran a cabo de manera distinta. Asimismo, este criterio conformará el estímulo indispensable para este tipo de actividades agrícolas.

8. En Panamá hay suficiente cantidad de tierras ricas y aptas para la producción agrícola. Es decir, en Panamá el problema no es el de la falta de tierras de cultivo, ni mucho menos el de un exceso de población. El país cuenta con tierras en cantidad y calidad para producir para el consumo interno y para la exportación. Otros son los factores deficientes y ausentes. En consecuencia, la tarea de la Reforma Agraria, aunque difícil, no lo debe ser tanto para nosotros como lo ha sido para otros países. El reajuste de los factores deficientes y la creación de los ausentes constituye la parte medular del aspecto dinámico de la Reforma Agraria.

II. LA POLITICA AGRARIA.

Vistas las bases y antecedentes que se enumeran en la primera parte, y utilizándolos como fundamento y punto de partida pasamos a esbozar la Política Agraria:

1. Se debe llevar a cabo una clasificación agrológica completa de las tierras. Es decir, un análisis científico de la capacidad productiva de la tierra en distintas regiones y de la especialidad más propia de tales regiones.

2. Determinación del tipo o clase de agricultor más apropiado en cada caso de acuerdo con la clasificación agrológica de las tierras. En otras palabras, cuando fuere posible, tomar como base ciertas diferencias entre los agricultores, tales como educación y capacidad po-

tencial o manifiesta para producir, en la distribución de las tierras.

3. Distribución en plena propiedad de tierras estatales en parcelas económicamente productivas a campesinos que puedan demostrar su disposición y capacidad para hacerlas producir.

4. Establecimiento en regiones escogidas de granjas experimentales para campesinos, o quienes no son campesinos pero desean dedicarse al cultivo de la tierra, con el objeto de enseñarles y permitirles que se ganen el derecho a la tierra por esfuerzo propio.

5. Estímulo a los propietarios privados para que hagan producir sus tierras o para que se las vendan al Estado. Entre otros estímulos, se cuentan como muy importantes y efectivos los impuestos sobre tierras incultas, el crédito, los precios de sostén, la asistencia técnica, la maquinaria y la comercialización.

6. Expropiación e indemnización en aquellos casos en que tales medidas se hagan indispensables por motivos de interés público. En estos casos se establecerá una prioridad de acuerdo con la urgencia y con el ámbito de los efectos económicos.

7. Venta de tierras expropiadas, ofreciendo las más amplias facilidades de pago, a campesinos sin tierras y a los que deseen ensanchar sus propiedades.

8. Asistencia científica y técnica a los agricultores de manera que la misma sea atractiva y efectiva tanto en su aplicación como en sus resultados.

9. Facilidad de alquiler o préstamo de maquinarias, equipos y enseres de agricultura a los campesinos y adiestramiento en el uso de los mismos.

10. Crédito agrícola. El crédito por sí solo no representa nada para el agricultor inexperto. Por lo tanto, será necesario una campaña de divulgación, de enseñanza práctica y de guía individual sobre la utilización apropiada de las facilidades del crédito agrícola.

11. Comercialización de los productos agrícolas. Por un lado el aseguramiento de mercados cada vez que esto sea posible, y por el otro, ayuda en la consecución y señalamiento de los canales más propios para llegar hasta el consumidor.

12. Estímulo para la creación de cooperativas voluntarias de propietarios. Estas cooperativas pueden ser de producción, de consumo, de crédito y comercialización. La función de las autoridades de la Reforma Agraria debe ser siempre una de estímulo y de educación, pero nunca de una imposición de arriba hacia abajo.

13. Fomentar y favorecer la propiedad privada de la tierra y la libre iniciativa de los agricultores.

14. Como corolario, buscar un equilibrio dinámico en la implantación y desarrollo de la Reforma Agraria. Es decir, no violentar el equilibrio existente, sino más bien mejorar la situación a corto y a largo plazo sin un retroceso en la producción. Para mejor explicar, que se vaya mejorando la producción actual sin que haya un colapso en el presente para buscar un aumento en el futuro.

III. LA POLITICA AGRARIA Y LA ECUACION.

Como toda buena política, la Política Agraria que hemos esbozado reúne los requisitos de amplitud, en el sentido conceptual y filosófico; de amplitud (abarcadora), en el sentido de extensión; de elasticidad; y de dinamismo.

Por otra parte, la Política Agraria ha quedado determinada definitivamente y absolutamente por el objetivo. De aquí surge entonces la Ecuación que cubre todo el panorama ambiental y de actividades dentro del cual se proyecta la Reforma Agraria, así:

- a) El Objetivo : Mayor y mejor distribución de la riqueza nacional.
- b) El Medio : La Reforma Agraria.
- c) El Instrumento Legal : La Ley de Reforma Agraria.
- d) El Instrumento Administrativo : El Instituto Agrario.
- e) La Manera Apropriada Para Estar Seguros de Que se Alcance el Verdadero Objetivo, Utilizando, Interpretando y Aplicando Con Tal Criterio Definido Los Instrumentos Disponibles : La Política Agraria.

Finalmente, se deberá tener presente que la aplicación de la Política requiere gran iniciativa y el uso de la discreción intelectual y administrativa, todo lo cual dependerá del factor humano en sus distintas relaciones y de acuerdo con su jerarquía dentro de toda la estructura de la Reforma Agraria.