

EVOLUCIÓN DEL DERECHO AGRARIO EN PANAMÁ

Por: Mónica Eugenia Ríos Urriola
Especialista en Derecho Agrario y Ambiental

1. CONFUSIÓN ENTRE DERECHO AGRARIO Y REFORMA AGRARIA:

Tradicionalmente en Panamá el derecho agrario se ha asimilado a las funciones de la Reforma Agraria, es decir, al reparto de tierras y solución de controversias entre poseedores de tierras rurales. Esta confusión que viene dada básicamente debido al perfil público y la proyección directa de la Dirección Nacional de Reforma Agraria en las comunidades campesinas, alcanza incluso a los juristas de nuestro país debido, entre otras razones, a la deformación de la disciplina a nivel universitario y la orientación marcadamente civilista-privatista de la enseñanza del derecho en nuestras universidades.

El concepto de propiedad privada como base de todo el sistema jurídico provoca incluso hoy en día, más de 40 años después de iniciada la Reforma Agraria, rechazo profundo a los métodos de ésta institución de parte de quienes ignoran que si bien el Estado reconoce la propiedad privada, también constitucionalmente ha establecido que ésta "implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar"¹. Es así como aún hoy en día, nuestros juristas no comprenden, por ejemplo, por qué es importante que la sucesión de las tierras con aptitud agraria, de acuerdo con las normas de la Reforma Agraria, se haga tomando en cuenta un orden de prelación distinto al utilizado para la sucesión ordinaria y dando prioridad a quienes puedan dar continuidad a la actividad.

Lamentablemente la cátedra universitaria de derecho agrario -que en nuestra universidad estatal se reduce a un solo semestre y dictada casi en su totalidad por profesores no especialistas en derecho agrario- no contribuye a eliminar la confusión pues incluso los manuales la fomentan limitándose al estudio de las normas contenidas en el mal llamado Código Agrario que en realidad es una ley de Reforma Agraria.

No obstante la confusión indicada, lo cierto es que la Dirección Nacional de Reforma Agraria ha jugado un papel importante en el desarrollo de algunos principios del derecho agrario como por ejemplo, el de priorizar al poseedor-productor por encima de otros solicitantes no poseedores a la hora de decidir a quién adjudicar un lote de terreno baldío nacional o patrimonial con fines agrarios.

2. FALTA DE DOCTRINA NACIONAL; ELIMINACIÓN DE CÁTEDRAS UNIVERSITARIAS:

La confusión apuntada entre derecho agrario y reforma agraria se agrava aún más por la carencia de doctrina nacional suficiente y producida por especialistas en la materia. Esta carencia, que en realidad afecta a todas

¹ Artículo 48 de la Constitución Política vigente.

las ramas del derecho en Panamá por la falta de incentivos a los juristas para la producción de obras nacionales a bajo costo, resulta aún más grave cuando nos referimos a lo agrario que es una rama del derecho poco conocida y por ende incomprendida. Esta incompreensión se hace palpable ante la eliminación por parte de algunas universidades privadas de la cátedra de derecho agrario en los planes de estudio que, buscando modernidad, sacrifican los cimientos del derecho en general; pues, al interpretar lo agrario como "reforma agraria", concluyen que esta es una disciplina pasada de moda, anticuada o innecesaria. Este mismo criterio ha influido para que las cátedras de agrario sean reemplazadas o compartidas con cátedras de derecho ambiental, reduciendo aun más el tiempo útil para nutrir a los estudiantes de lo que realmente es el derecho agrario. Si bien es cierto, lo ambiental permea todo el derecho y las disciplinas, no es menos cierto que lo agrario requiere un estudio profundo e individualizado que permita su desarrollo sin que se le confunda con temas ambientales que no necesariamente tienen naturaleza agraria.

3. DESARROLLO PARALELO DE LOS INSTITUTOS IGNORADO POR LA DOCTRINA Y LA LEGISLACIÓN:

Paralelamente, la realidad del campo muestra una situación diferente: empresas agrarias –que el sector financiero interpreta como empresas comerciales o industriales- se organizan y compiten en el mercado internacional exportando rubros no tradicionales, suscribiendo obligaciones contractuales y enfrentando sus conflictos ante la jurisdicción civil.

El concepto "empresa agraria" en Panamá es muy poco utilizado y en su lugar se habla de productores agropecuarios, campesinos, granjas de producción, etc. Esta situación obliga a las empresas agrarias a arroparse bajo la denominación de empresa industrial o comercial -cuyos manejo es más conocido por el sector financiero-, que cuentan con montos superiores y permiten un mejor crecimiento aunque con altas tasas de interés que dejan un escaso margen de ganancias. Esto debido a las limitaciones que el sector financiero establece a los préstamos agropecuarios, aparentemente debido al riesgo que interpretan representa esta actividad.

Por otro lado, la legislación producida a lo largo de la historia patria revela iniciativas aisladas para cada tipo de actividad agraria y según las circunstancias económicas del momento, sin que se perciba una política agraria nacional definida cuya ejecución se haya sostenido en el tiempo a través de diversos mandatos gubernamentales. El Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que cuenta con uno de los peores presupuestos de la planilla gubernamental, realiza algunas acciones concretas para impulsar el sector las cuales se coordinan con las organizaciones de productores; sin embargo, el factor político empaña en múltiples ocasiones estas acciones debido a que muchas de las organizaciones de productores se activan o desactivan dependiendo del partido político en que se agiten sus dirigentes.

Es así que, el derecho agrario, como ciencia, no ha alcanzado un desarrollo pleno en Panamá pues, contamos con una ley de reforma agraria que ha sido prácticamente desarticulada al derogarse tácita o expresamente muchas de sus facultades; y por otro lado, una serie de leyes especiales

dirigidas a tutelar ciertos rubros o actividades agrarias dependiendo de las circunstancias y, poca o ninguna legislación relacionada con la empresa agraria. No obstante lo anterior, encontramos en campo que las empresas realizan contratos de arrendamiento, de aparcería, de integración vertical, de suministro de insumos agropecuarios, de seguro agropecuario, etc., y los conflictos surgidos a partir de estas contrataciones son atendidas por los jueces ordinarios con todas las limitaciones y dificultades que ello implica.

4. TRATAMIENTO CIVIL DE CONFLICTOS AGRARIOS- FALTA DE TRIBUNALES ESPECIALIZADOS:

A pesar de que la Constitución de 1972, incluyó en su artículo 124 la creación de la jurisdicción agraria y dispuso que la Ley determinaría la organización y funciones de sus tribunales, a la fecha y pasados 30 años del mandato constitucional, aún no existen en nuestro país los tribunales agrarios.

Los conflictos de la empresa agraria siguen siendo de conocimiento de jueces civiles no especializados en estos temas que, con contadas excepciones, aplican las pocas normas agrarias que existen con criterios privatistas reñidos con el fin social y público que debe cumplir lo agrario. Por otro lado, estos jueces carecen de normas sustantivas para lo agrario que les permitan fallar de acuerdo con los fines indicados y no de acuerdo al Código Civil vigente.

En los últimos años se ha gestado un movimiento dirigido a concienciar a la comunidad jurídica panameña sobre la necesidad de tribunales especializados y que afortunadamente está encontrando eco a los más altos niveles del Órgano Judicial. En ese sentido, hemos propuesto la elaboración de una Ley que desarrolle los institutos agrarios y organice la jurisdicción agraria incluyendo las normas sustantivas que permitan ir generando jurisprudencia.

5. MOVIMIENTO RECIENTE HACIA EL RECONOCIMIENTO DE LA ESPECIALIDAD DE LO AGRARIO:

El dilema de la codificación, que ha sido ampliamente estudiado por reconocidos agraristas a nivel mundial², se hace más evidente en nuestra legislación pues, aunque contamos con un llamado "Código Agrario", la realidad es que esta ley no desarrolla en su totalidad la materia agraria sino el reparto de tierras con fines de reforma agraria y justicia social.

La propuesta actual de codificar las normas aplicables a la empresa agraria y el resto de los institutos, obedece al reconocimiento de que no existen en nuestros juristas las condiciones académicas necesarias para que el derecho agrario se desarrolle, como en otros países, a través de la jurisprudencia. La incomprensión y el desconocimiento generalizado con relación al objeto, fines e institutos del derecho agrario nos llevan a concluir que la mejor forma para que el sector agrario encuentre tutela en el sistema jurídico panameño es, como nos ha ocurrido con otras disciplinas, a través de la

² ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo. **Sistemática del Derecho Agrario**, Editorial Porrúa, México, 1ª edición 2002, págs 161-175.

emisión de una norma que obligue a los juristas a desarrollar académicamente la materia. Esto permitiría a futuro, que los nuevos egresados de nuestras universidades posean los conocimientos necesarios para enfrentarse a la nueva jurisdicción agraria con las herramientas más apropiadas que les proveerá el estudio científico-académico a partir de una normativa especializada.

6. PROBLEMAS CONCRETOS DEL SECTOR AGRARIO QUE DEBEN SER ATENDIDOS.

Cualquier esfuerzo dirigido a codificar la norma sustantiva que regule el sector agrario no puede ignorar los problemas actuales que aquejan al sector sin perder de vista la adopción de criterios jurídicos que permitan el crecimiento y desarrollo de las empresas y que puedan adaptarse a las realidades futuras. Por ejemplo, una de las situaciones que impide el crecimiento del sector agropecuario viene dada por la falta de políticas que privilegien la organización de empresas de mujeres o empresarios jóvenes, especialmente técnicos agropecuarios que, si bien tienen la formación necesaria para realizar la actividad con éxito, carecen de recursos económicos para iniciarla de manera provechosa. Por otro lado, el doble riesgo que involucra la actividad agraria hace que el sector financiero sea sumamente cauteloso y reservado a la hora de otorgar préstamos a este tipo de empresarios pues incluso no se considera la tierra como aval suficiente y se exigen otro tipo de garantías personales con las que no siempre cuentan los empresarios.

La realización, por parte del Estado, de programas masivos de titulación de tierras, si bien contribuyen de manera significativa a mejorar la seguridad jurídica de la tenencia a sectores vulnerables (mujeres, campesinos) y en la elaboración del catastro nacional, sin el seguimiento y la capacitación adecuados, pueden derivar en un abandono del campo por parte de pequeños productores que, carentes de apoyo para mejorar su actividad, se ven obligados por múltiples razones a vender sus tierras a quien sí puede invertir y ponerlas a producir, generando a su vez situaciones de pobreza y otros problemas sociales en las ciudades donde emigran en busca de un mejor porvenir.

Por otro lado, la política paternalista del Gobierno hacia los productores desarrollada entre los años 70s y 80s contribuyó al desgano y desorganización del sector que aún hoy en día muestra sus efectos en la falta de programación de los rubros a producir que en ocasiones no son los más competitivos del mercado y por tanto deben enfrentarse a las importaciones a precios más bajos con las consecuentes pérdidas. Otra muestra de la desorganización indicada la encontramos con los efectos del ácaro spinky en la producción de arroz que recientemente tuvo que ser indemnizada con fondos del presupuesto nacional ante la omisión de los productores en contratar seguros oportunamente. Situaciones similares se registran todos los años con diferentes rubros.

A pesar de lo sombrío que se vislumbra el panorama para el sector agrario panameño, nuevas luces se aprecian con las iniciativas gubernamentales

para mejorar la comercialización y modernizar la producción para la exportación de rubros no tradicionales. Estas iniciativas tienen que ir de la mano con la adecuación de las normas jurídicas a las nuevas realidades que surgen con la apertura cada vez mayor de los mercados internacionales gracias a la firma de Tratados de Libre Comercio con diversos países.

7. DESAFÍOS DEL DERECHO AGRARIO EN PANAMÁ

Cuatro son los desafíos que a mi juicio enfrenta el derecho agrario en nuestro país hacia futuro: a) la aprobación de una ley agraria que reconozca a la empresa agraria como centro del sistema y a partir de allí los demás institutos; b) la organización de la jurisdicción agraria especializada; c) la modernización de las cátedras universitarias en derecho agrario; y d) la promoción de la actividad agraria en armonía con el ambiente.

Las iniciativas gubernamentales y privadas dirigidas a estimular la actividad agraria deberían, para mejorar sus rendimientos e impactos, apoyarse en una estructura formal con mayores posibilidades de mantenerse en el tiempo como lo es la empresa agraria. El adopción del concepto de empresa agraria como la actividad organizada dirigida al "cultivo y desarrollo de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas o de los recursos naturales, y que se resuelve económicamente en la obtención de frutos, vegetales o animales, destinados al consumo directo, sea como tales o bien previa una o múltiples transformaciones"³ permitiría, además de una mejor identificación de a quiénes van dirigidas las ayudas gubernamentales, determinar claramente la competencia de los jueces agrarios y un desarrollo jurisprudencial en consecuencia.

La actividad productiva debe evolucionar cada vez más hacia la profesionalización de quien la desarrolla, esto es, a organizar adecuadamente los factores productivos a través de la empresa. Esto es una realidad que ya se aprecia en la producción de algunos rubros que se exportan con éxito, es por ello que la legislación debe ponerse a tono y adoptar políticas y normas que contribuyan a incentivar la organización de los empresarios agrarios y la solución justa y oportuna de los conflictos a los que pudieran enfrentarse por razón de su actividad.

Así, resulta necesario que la nueva Ley Agraria desarrolle aspectos tales como los contratos agrarios de todo tipo (arrendamiento, aparcerías, de integración, etc.), la empresa agraria en sus múltiples manifestaciones (asentamientos campesinos, granjas de producción sostenibles, cooperativas agrarias, empresas exportadoras, etc.), normas sobre prescripción adquisitiva, servidumbres agrarias, sucesión y, por supuesto, la organización de los tribunales especializados.

Este último es un tema sobre el cual se ha avanzado significativamente en los últimos dos años. Con la iniciativa del Programa Nacional de Administración de Tierras se han integrado diversas comisiones en las cuales

³ CARROZZA, Antonio. "La Noción de lo Agrario" en Jornadas Italo-Españolas de Derecho Agrario, p. 321

participan funcionarios de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, Jueces Civiles y otros funcionarios judiciales que ha traído como resultado la adopción de criterios claros, por ejemplo, en materia de oralidad, intermediación, itinerancia del juez y la especialidad de lo agrario. Es necesario indicar también que esta apertura se ha dado como resultado de un Convenio suscrito entre el Órgano Judicial y el Ministerio de Economía y Finanzas –institución ejecutora del Programa Nacional de Administración de Tierras- que permitió la instalación de 3 juzgados de circuito civil que atienden de manera exclusiva conflictos relacionados con tierras en las áreas de ejecución de PRONAT. La excelente experiencia de estos tribunales -de naturaleza civil pero especializados mediante acuerdos de reparto y con un tiempo promedio para evacuar los procesos de 4 meses y un índice de descongestión superior al 40%- ha despejado las posibles dudas que pudieran existir con relación a sus beneficios y a la necesidad del sector agrario de contar con un juez especializado para resolver sus causas. Sin embargo, su competencia se encuentra limitada pues siguen siendo jueces civiles. Es por ello que debemos avanzar hacia la organización de la jurisdicción agraria propiamente tal cuya competencia esté claramente delimitada mediante ley y que dé respuesta a situaciones que aún no hemos resuelto como lo es la concesión oportuna de patrocinio procesal gratuito para litigantes en extrema pobreza.

Estos esfuerzos deben ir acompañados de una mejora sustancial en los contenidos de las cátedras universitarias en derecho agrario de manera que nuestros profesionales obtengan la formación necesaria para enfrentar los desafíos de una nueva jurisdicción. En vista de la carencia de especialistas en la materia, sería conveniente promover programas de becas para abogados que deseen obtener maestrías o posgrados en el extranjero y a su vez, multiplicar y compartir sus conocimientos para beneficio del país. De esta forma se podría ir cambiando poco a poco el esquema de que derecho agrario es reforma agraria y derivar hacia el estudio científico de esta rama jurídica a través de sus institutos sin dejar de lado su contenido social. Esto se hace más urgente en la actualidad debido a las propuestas legales que apuntan a la desaparición de la Dirección Nacional de Reforma Agraria para ser absorbida por un Instituto de Tierras y Bienes Patrimoniales cuyo enfoque básicamente es catastral. De aprobarse la iniciativa como ha sido presentada, las funciones actuales de esta Dirección en cuanto a la solución de conflictos sobre derechos posesorios quedarían en el limbo jurídico haciéndose aún más necesario el establecimiento de la jurisdicción que los atiende.

Saliéndonos un poco del tema jurisdiccional y con el riesgo de caer en el terreno de las políticas agrarias, consideramos igualmente importante que la nueva ley contemple normas que promuevan el desarrollo de las actividades agrarias en armonía con el ambiente. La depredación de que han sido víctima vastas regiones del país donde se desarrolla la ganadería extensiva, el uso indiscriminado de agro-químicos y la contaminación de ríos y fuentes de agua debido a actividades agrarias son motivos suficientes para considerar que es necesario que el Estado adopte medidas más proactivas sobre el particular. Incentivos fiscales que promuevan la cría de ganado

estabulado y la recuperación de suelos junto con el establecimiento de un registro de las explotaciones agrarias en manos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, podrían contribuir a la evolución de nuestros empresarios hacia prácticas menos destructivas del ambiente y hacia productos más saludables para el consumidor.

En conclusión, si bien el avance de los últimos años en materia de derecho agrario en Panamá ha sido significativo sobre todo en la toma de conciencia por parte de nuestros juristas de que se hace necesaria la adopción de una norma que desarrolle los institutos del derecho agrario y la jurisdicción especializada, aún nos queda mucho por hacer y lo haremos porque tenemos la convicción de que nuestro sector agrario se lo merece.