

nacionales del carbón, se señalan dos hechos importantes: la diversidad de los precios de acuerdo con la calidad del mineral y la tendencia a la desaparición de la relación entre los precios del carbón y el de los hidrocarburos. El análisis de este último factor se vuelve determinante en la revisión de todas las proyecciones, y no aparece en el libro.

En el análisis de la formación de precios en el mercado internacional, no se considera el factor de los costos de producción como determinante en el largo plazo de los precios. Es este análisis el que permite fijar las tendencias de largo plazo, y determinar las posibles participaciones de los distintos proveedores en el mercado, y por tanto no se cuenta con los elementos que permitan analizar la posible variación de otros países productores en el mercado mundial. Análisis de este tipo hacen prever que los países con costos menores de explotación del carbón y con amplias reservas pueden determinar unos precios muy inferiores a los costos proyectados para las exploraciones colombianas, lo que llevaría a una difícil competencia en el mercado mundial.

Finalmente, es necesario advertir que el estudio y sus conclusiones no



llenen las expectativas que genera el interesante análisis hecho en el prólogo.

CECILIA MARÍA VÉLEZ

Tierra que pone fin a nuestra pena

¿Qué pasó con la tierra prometida?

Julio César Quintero Latorre
Cinep, Bogotá, 1988, 245 págs.

Un país como Colombia, para convertirse en nación y estado modernos, debe enfrentarse a obstáculos y desafíos que corresponden muchas veces a tareas no resueltas en etapas anteriores de su desarrollo. Sucede esto, arquetípicamente, con el ya secularmente denominado "problema agrario". En esta materia, el país se halla ante un legado colonial y republicano no liquidado aún y que se expresa en la todavía vigente presión campesina sobre la tierra, cuando Colombia registra uno de los coeficientes más altos en América Latina en lo relativo a la concentración de la propiedad rural. De este modo existen hoy día cientos de miles de familias sin tierra, vinculadas a las figuras anacrónicas del minifundio y el microminifundio, y que forman parte de los aproximadamente 600.000 hogares de origen rural que viven hoy en condiciones de "pobreza absoluta".

Simultáneamente, el país encara la necesidad de modernizar su agricultura y de lograr el autoabastecimiento y la seguridad alimentaria, así como de afianzar un sector exportador agropecuario distinto del cafetero, que coadyuve a la generación de las divisas indispensables para el desarrollo nacional. Como si fuera poco, a las acuciantes presión campesina y presión nacional sobre la tierra (para usar las expresiones de Antonio García), correspondientes a retos propios de los siglos XIX y XX, se unen las tareas inaplazables que deberán colocarnos en un plano competitivo

para el siglo XXI, como es el dominio de la biotecnología y otras disciplinas tecnológicas, que es necesario asimilar para no ser arrollados por la competencia de las grandes potencias y el impacto interno de las empresas multinacionales. La urgencia de un desenvolvimiento de nuestra producción agropecuaria que sea compatible con la conservación de los suelos, de los recursos hídricos y del potencial forestal, expresaría la necesidad de encarar a la vez un problema campesino no resuelto (manifestado en la presión sobre los bosques y las selvas tropicales y en el agotamiento de tierras secularmente explotadas) y la asimilación de una tecnología moderna encauzada y recreada en concordancia con los imperativos de un desarrollo a largo plazo, antes que con la búsqueda inmediateista del máximo rendimiento, con prescindencia de sus efectos, tanto sociales como ecológicos.

Tal como lo señala Fernando González, "la no resolución del problema campesino ha venido produciendo la expulsión masiva de los pobladores rurales hacia las ciudades y hacia nuevas zonas de colonización: este proceso expulsivo ha venido caracterizando la historia colombiana desde mediados del siglo XVIII hasta nuestros días, pero se aceleró durante el siglo XX por la rápida modernización de la economía agrícola, por la violencia política en zonas rurales (tanto la 'pequeña violencia' de los años treinta como la 'gran violencia' de mediados de siglo). Este proceso permite dibujar el escenario de gran parte de los conflictos de la actualidad, que quedan así enmarcados dentro de una historia de 'larga duración'". Desde la remota época de los funcionarios ilustrados de la monarquía hispana, el irresuelto problema campesino levanta, como bandera de solución, la *reforma agraria*. Un examen contemporáneo de los avatares, limitaciones y contradicciones de esta política, proclamada como reivindicación por muy disímiles grupos y personalidades, es realizado por el jurista, de la Universidad Nacional, Julio César Quintero Latorre, en su libro *¿Qué pasó con la tierra prometida?*

Mérito de este texto analítico es unir el minucioso conocimiento de la legislación contemporánea sobre la reforma agraria (Quintero fue secretario general y asesor jurídico del Incora) con la dimensión del estudio político y social, para quien el desarrollo del derecho expresa y da forma a determinada correlación de intereses y proyecciones de las fuerzas y clases sociales, en un momento determinado. Uniendo ambas ópticas de análisis, Quintero participa en el debate actual sobre la reforma agraria, analizando con prolijidad y pericia sociojurídica el proyecto emanado de la subcomisión agraria del Diálogo Nacional (surgida tras los acuerdos de tregua y cese del fuego, en el gobierno de Betancur) la propuesta presentada a esta instancia por las organizaciones campesinas, integradas en la Comisión Agraria Nacional; los proyectos de reforma agraria redactados por los doctores Guillermo González Mosquera y Alfonso López Caballero y, finalmente, la ley 30 de 1988, que constituye el articulado vigente en relación con la reforma agraria en el país.

Lo sucedido en ese intenso período, materializado en varios proyectos de ley, será para el autor la historia del progresivo marginamiento de la participación de las organizaciones indígenas y campesinas, al mismo tiempo que la expresión, abierta o embozada, de las progresivas limitaciones a los procesos de compra y expropiación de tierras, fundamento de cualquier reforma agraria verdadera. La propuesta de la Comisión de Diálogo, lograda por una concertación, tal vez sin antecedentes en el país, entre fuerzas sociales, gremiales y políticas muy disímiles, planteaba elevar a ocho los representantes de las organizaciones campesinas e indígenas en el Incora. Por otro lado, recomendaba la aceleración de los trámites de compra y expropiación de tierras, suprimiendo, en palabras del autor, "la compleja y dilatada labor de calificación de tierras en programas de reestructuración de resguardos indígenas y minifundios. Así mismo se determinaron los casos de expropiación obligatoria, y además se adoptó un conjunto de medidas

relacionadas con el control de las adjudicaciones de baldíos y la entrega gratuita de tierras compradas a los cabildos indígenas" (pág. 53).

Por su parte, el proyecto de ley de reforma agraria del gobierno, en ese entonces, cuya presentación significó pasar de un espacio amplio de concertación de fuerzas políticas y sociales, por cierto muy disímiles, al Congreso de la república (en donde, como se sabe, tiene peso decisivo la secular modalidad republicana, de raigambre regional, del hacendado-político), implicará la drástica disminución de la representación de las organizaciones indígenas y campesinas en el Incora, al mismo tiempo que la supresión del parágrafo "que ordenaba no calificar las tierras cuando se tratase de programas de reestructuración de resguardos indígenas, reestructuración de minifundios o parcelaciones donde existiere gran presión social" (pág. 56). Además, se derogaban normas que dificultaban la concentración de la propiedad, en lo atinente a la adjudicación de baldíos. Con ello, la reproducción del latifundio en zonas de colonización encuentra un nuevo asidero legal.

Finalmente, la ley 30 de 1988, marco jurídico del estatuto actualmente vigente sobre reforma agraria, demostraría palmariamente en su articulado, según opinión sustentada por el autor, la carencia de una verdadera voluntad política de las fuerzas predominantes en el legislativo y en el ejecutivo, para adelantar una eficaz y amplia reforma agraria en el país, por más que ella no altera sustancialmente los marcos jurídico-políticos que conforman nuestro ordenamiento socioeconómico. En efecto, se da asiento en la junta directiva del Incora a sólo dos representantes de organizaciones campesinas, frente a siete representantes del gobierno y las organizaciones empresariales; se restringen y delimitan las áreas en donde se pueden adelantar proyectos de reforma agraria; se reglamenta lo que para el autor es "una nueva modalidad de aparcería"; se posibilita la indebida concentración de la propiedad en zonas de adjudicación de baldíos. Por otro lado, debe señalarse como se imponen intereses dema-

siado gravosos a las familias campesinas adjudicatarias, para el pago de sus tierras, a la par que se asegura el pago de una indemnización a los propietarios afectados, correspondiente al avalúo comercial de sus tierras antes que al catastral, como había sucedido anteriormente. Este es uno de los puntos más candentes de la actual ley de reforma agraria. El autor muestra, a este respecto, cómo las ventajas en las condiciones de pago exceden considerablemente, en beneficio de las imperantes en las reformas agrarias establecidas en países tan disímiles como Bolivia, Venezuela, Japón y Egipto. Existen, además, aspectos dilatorios para realizar la expropiación o la compra de tierras.

Aunque el autor reconoce aspectos positivos en esta nueva ley de reforma agraria, el minucioso y claro análisis de su articulado y del marco institucional que rodea la aplicación de estas leyes demostraría que, de nuevo, fuerzas anacrónicas y conservadoras, en el sentido más literal del término, impidieron la expedición de una ley de proyección democrática que pudiese enfrentar los procesos, en muchos casos crecientes, que conducen hacia una mayor disparidad en la tenencia de la tierra.



Restaría señalar que en los últimos años ha surgido un elemento nuevo, apenas esbozado en el libro aquí comentado, por no ser éste el objetivo de su autor, elemento que está produciendo una verdadera contrarreforma agraria en el país. Se trata de la masiva inversión de los dineros del narcotráfico en las mejores tierras de varias regiones, utilizando diferentes

expedientes que, en último término, pueden estar desplazando a una burguesía rural de cierto arraigo, conocimiento de su actividad y vocación empresarial, a la vez que acentúa los conflictos en torno a los campesinos sin tierra. Ni la tradición ni la vocación de estos invasores emergentes, ni las gigantescas extensiones de tierra de que se han apropiado en muy poco tiempo, permiten suponer que éstas puedan ser, en su mayor parte, debidamente explotadas. Por ello, bien puede afirmarse que se están generando en el país las modalidades de un nuevo latifundio, caracterizado por la concentración de muchas de las mejores tierras en muy pocos propietarios, unida a una muy escasa productividad y cuidado en considerable proporción de ellas.



De este modo, el problema agrario en Colombia, —pese a que algunos crean que el nuestro es ya definitivamente un país moderno y urbano— no sólo adquiere expresiones nuevas y preocupantes, sino que se manifiesta como una de las fuentes más poderosas para reproducir y acentuar la situación de violencia y des-institucionalización que vive el país en la actualidad. El didáctico y do-

cumentado libro de Julio César Quintero Latorre contribuye a esclarecer algunos de los factores determinantes, políticos y jurídicos, de este fenómeno.

JAIME EDUARDO JARAMILLO J.

Trabajo de especialista

Introducción al sistema interamericano de protección a los derechos humanos

Rafael Nieto Navia

Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1988, 268 págs.

Desde el punto de vista de la sociedad civil, que no del Estado, el signo más promisorio del proceso político nacional en el último decenio es la popularización de la cultura de los derechos humanos. A lo largo de los gobiernos de Turbay, Betancur y Barco, en efecto, ha venido surgiendo una nueva conciencia ciudadana acerca de la necesidad de garantizar a tirios y troyanos el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales, por manera que el constitucionalismo se convierta en democracia, y en democracia no sólo política sino también económica y social. Este *ethos* humanitario empieza a calar en ciertos sectores de la población y se expresa tanto en la múltiple gestión reivindicativa de los movimientos sociales cuando en la creciente actividad académica de universidades y centros de investigación. Unos y otros libran hoy una decisiva batalla de opinión pública en defensa de la vida y de la paz, cuyo objetivo estratégico es ampliar el espacio propio de las iniciativas ciudadanas dentro del sistema político y a la vez humanizar, mientras resulta factible concluir, por medios legítimos, el conflicto armado plural que tiraniza a los colombianos. Parte esencial de tal esfuerzo civilizador y democratizador es la publicación de estudios sobre derechos humanos que pongan al alcance de muchos las herramientas normativas, nacionales e interna-

cionales, que protegen a las personas y a la comunidad en su vida cotidiana y en sus relaciones con el Estado. El libro que nos ocupa pertenece a esta producción editorial para la pedagogía de la democracia, si bien se trata de una contribución muy limitada en sus propios términos.

En una coedición del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y de la Universidad Javeriana, *Introducción al sistema interamericano de protección a los derechos humanos* recoge la visión de Rafael Nieto Navia sobre la normatividad humanitaria del llamado derecho internacional americano. Actualmente, Nieto Navia, ocupa la presidencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, que es el tribunal de justicia del sistema de la OEA y que ha mantenido un discreto bajo perfil durante sus diez años de existencia. Si se la compara con su homóloga europea de Estrasburgo, la Corte de San José presenta hoy un balance más bien pobre en la defensa de los derechos humanos de los ciudadanos del continente. Ello obedece, en verdad, tanto a la falta de voluntad política de los gobiernos miembros y de la burocracia dirigente del sistema interamericano, como a la ignorancia y pasividad de los habitantes de la región respecto de sus garantías fundamentales. Tan solo en los últimos meses empieza a cambiar este estado de cosas: la Corte de San José condenó por vez primera, en diciembre pasado, a un gobierno americano (el de Honduras) por violación de la Convención Americana de Derechos Humanos en la persona de uno de sus nacionales, quien fue víctima de la novísima e infame práctica de la desaparición forzada por parte de las fuerzas armadas. Y las organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil, entre ellas varias colombianas, litigan cada vez más ante esta y otras instancias judiciales de carácter humanitario internacional.

El texto de Nieto Navia es un típico trabajo de abogado. Se trata de una monografía erudita, escrita con la solvencia técnica y a la vez con la falta de contexto e imaginación del especialista, que presenta las institu-