
REHABILITACION Y VIOLENCIA BAJO EL FRENTE NACIONAL

Gonzalo Sánchez Gómez*

1. PRESENTACION

Como es sabido, la Violencia había sembrado de muertos los campos de Colombia. Pero, además, la Violencia había desestabilizado la propiedad en unas zonas, había paralizado la producción en otras y había trastornado los canales de comercialización en muchas, es decir, había alterado de diversas maneras el orden económico y social. La tarea, el reto del Frente Nacional, en tanto proyecto político de pacificación, era crear las condiciones para restablecerlo. ¿Con qué criterio? La respuesta dependía de la perspectiva con que se abordara la caracterización de los últimos diez años de perturbación que había atravesado el país. Porque, como habrían de descubrirlo con un año de retraso analistas y promotores del Frente Nacional, se presentaban discrepancias en asuntos fundamentales. Había quienes pensaban que se trataba de una verdadera guerra civil, en tanto que otros consideraban que se trataba simplemente de una gigantesca ola de criminalidad, la más grande que conociera país alguno. La preferencia por una u otra opción tenía implicaciones decisivas. Si se aceptaba la segunda caracterización, había que admitir, se

decía, que la única manera de conseguir la paz era la represión. Pero si, como parecía ser la posición del gobierno, se tipificaba la Violencia como una contienda civil, las consecuencias eran otras. En primer lugar, implicaba reconocer que, a pesar de que en la Violencia confluía un haz de factores que iban desde la animadversión partidaria y el móvil económico hasta la franca delincuencia, era inevitable recurrir, para ponerle término, a mecanismos de persuasión y conciliación, como la amnistía. Implicaba también, en segundo lugar, que se creara un organismo especial que atendiera a las víctimas que habían sufrido no solo la pérdida de sus familiares, sino también el despojo de sus bienes**. De este reconocimiento, y para evitar que los desequilibrios resultantes perpetuaran las condiciones objetivas del delito y la violencia, surgió en septiembre de 1958 la Comisión Especial de Rehabilitación. Estaba integrada por los siguientes ministros: de Gobierno, Guillermo Amaya Ramírez, quien la presidiría; de Justicia, Germán Zea; de Guerra, brigadier general Alfonso Saiz Montoya; de Salud Pública, Alejandro Jiménez Arango; de Educación, Reynaldo Muñoz Zambrano, y de Obras Públicas, Virgilio Barco Vargas. A éstos se sumó luego el ministro de Agricultura. Como

* Historiador, investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Este ensayo se elaboró en colaboración con Donny Meertens y con el apoyo financiero de COLCIENCIAS.

** La discusión tardía de estos tópicos se dio el primero de julio de 1959, por iniciativa del secretario de la Comisión, Rafael A. Osorio.

coordinador, en calidad de Consejero Presidencial, fue nombrado el prestigioso ingeniero José Gómez Pinzón (1). Se trataba, pues, de un Comité en el que participaba por lo menos la mitad del gabinete ministerial, es decir, era una especie de Consejo de Ministros para asuntos de Violencia. En el Decreto de su creación, el 1718 de septiembre 3 de 1958, se le fijaba como tarea "la preparación y ejecución del plan de rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia" y la coordinación de las diversas dependencias administrativas tanto nacionales como regionales que apuntaran a la realización de los propósitos del Gobierno.

En el presente ensayo se aborda el estudio de la significación, el alcance y las proyecciones de dicha Comisión Ministerial, recurriendo para ello, por primera vez, al examen de la totalidad de las Actas que registraron su corta vida, de septiembre de 1958 a diciembre de 1960.

Treinta años después el país enfrenta problemas similares a los que aquí se discuten. Por ello, hoy más que nunca, Colombia necesita repensar su historia reciente.

2. DILEMAS Y CRITERIOS DE ACCION

Desde los primeros meses, tanto la sede central de Rehabilitación como las cinco Comisiones Seccionales posteriormente creadas para cada uno de los departamentos en estado de sitio (2), se ocupaban de una diversidad tal de temas que más parecían oficinas de "asuntos

varios". Por allí pasaba la solicitud de una viuda o un huérfano, víctimas de la Violencia; desfilaban miles de indigentes en busca de la comida o la ropa donada por Caritas y distribuida por la CARE; se tramitaba la petición de un equipo de transmisiones para la policía de alguno de los departamentos; se trataban temas como la niñez abandonada, los despojos de tierras y los desplazados a causa de la Violencia; se discutía la conveniencia de hacer préstamos de Rehabilitación a gente no campesina; o se escuchaba de parte del ministro de Guerra la agraviosa oferta de "muebles y enseres inservibles que podrían destinarse para protección y socorro de los pobres que diariamente acuden a las oficinas de Rehabilitación en busca de auxilios" (3). Un mosaico de temas como este que acabamos de enunciar podía ser objeto incluso de una misma sesión.

Pero no obstante esta inocultable dispersión, era posible identificar algunos ejes de la actividad cotidiana que iban perfilando lo que podríamos llamar las "líneas de trabajo" de la Comisión, que a su vez eran las que captaban los escasos recursos financieros disponibles.

En las páginas que siguen trataremos de reconstruir los debates que contribuyeron a forjar los criterios orientadores de la acción gubernamental.

a) ¿Pacificación o rehabilitación?

A primera vista, pacificación y rehabilitación eran dos componentes inseparables de la política gubernamental. Como tales se mantuvieron en precario equilibrio durante los primeros meses de actividad de la Comisión. Pero aunque teóricamente se aceptara que debía haber una acción coordinada y complementaria de los dos aspectos en cuestión, el asunto se planteaba muchas veces como una velada pugna entre el inmediatismo de los políticos y la planificación de largo plazo de los técnicos. Puesto que los recursos no eran suficientes para atender simultáneamente los dos frentes, la controversia tendía a expresarse de manera casi inevitable en términos de dolorosos dilemas. Y cuan-

1. El coordinador de la Comisión, José Gómez Pinzón, era un ingeniero civil de la Universidad Nacional, oriundo del Socorro, Santander. Había ocupado, entre otras, las siguientes posiciones: decano de la Facultad de Ingeniería de la mencionada Universidad, en 1938; ministro de Obras Públicas, en 1941-42, bajo la Administración Santos; rector de la Universidad Nacional, en 1957, y embajador en Alemania Federal, cargo que desempeñaba cuando asumió la coordinación de la Comisión. Fue, además, miembro fundador y presidente de una de las más importantes firmas constructoras del país, "Cuéllar Serrano Gómez y Cía.". Fue asimismo presidente honorario de la Cámara Colombiana de la Construcción, y al momento de su muerte (abril de 1988) ostentaba el título de Gran Maestro y Grado 33 de la Masonería colombiana del rito escocés.
2. Estas Comisiones Seccionales de Rehabilitación, asignadas a los departamentos de Caldas, Cauca, Huila, Tolima y Valle del Cauca, estaban integradas cada una por un abogado, un oficial de las Fuerzas Militares y un perito de la Caja de Crédito Agrario.

3. Actas de la Comisión Especial de Rehabilitación, Acta No. 27, sesión del día 11 de marzo de 1959.

do de éstos se trataba, los alineamientos parecían ser claros, aun en el seno de la Comisión. En febrero de 1959, por ejemplo, el ministro de Gobierno, por la naturaleza de su cargo mucho más sensible a la dimensión de orden público que, digamos, a la desocupación de los damnificados, reclamaba una redefinición de prioridades y del programa mismo de Rehabilitación.

En esta reorientación, invocada vehementemente por el Ministro, incidían, claro está, conflictos rurales aún no superados, como los que se seguían presentando en el Cauca; pero lo que más le inquietaba era el brote de disturbios urbanos en diversas regiones del país (Cartagena, Sevilla, Villavicencio y una amenaza de paro cívico en Pereira) y los que se pudieran estar incubando en ciudades que, como Bogotá, exhibían un crecimiento desordenado, con un flujo migratorio cuyo ritmo sobrepasaba la capacidad represiva del escaso pie de fuerza pública disponible. Ante estas circunstancias, argumentaba el Ministro, era inaceptable distraer los exiguos recursos estatales en tareas que no fueran de máxima urgencia, como las inversiones en obras públicas, con menoscabo de las directamente asociadas al robustecimiento de todo el andamiaje represivo. Había que sacrificar, en otras palabras, los gastos sociales y de inversión del Estado, en aras de resultados inmediatos en el campo del orden público que no daba tregua. De esta apreciación discrepaba, en forma más o menos encubierta, el coordinador de la Comisión quien parecía entender bien que la suspensión de ciertas obras era en muchas ocasiones el germen del descontento que precisamente pretendía combatir el Ministro.

Sorpresivamente, empero, el coordinador José Gómez Pinzón tuvo un respaldo de indiscutible autoridad, el del experto filipino Gregorio Kaplan, quien se había desempeñado como asesor de los planes de rehabilitación de su gobierno, frente a una situación comparable a la colombiana. Gómez Pinzón lo invitó a una mesa redonda con los ministros de la Comisión y en ella Kaplan relató su experiencia con un equipo polivalente en la población cundinamarquesa de Carmen de Carupa, y lo hizo en términos tan positivos que concluyó proponiéndolo como modelo para otras regiones del país, previo entrenamiento de funcionarios. Los

asistentes salieron entusiasmados y el conferencista halagado con una oferta de contratación por seis meses como asesor del gobierno colombiano en los planes de rehabilitación. En las actas no quedó registrado si efectivamente la contratación mencionada se llevó a cabo, pero el hecho constituía en todo caso un triunfo más que indirecto del coordinador de la Comisión frente al ministro de Gobierno que coincidentalmente había considerado como uno de los tantos asuntos aplazables, el de la integración de los 21 equipos polivalentes diseñados por el Ministerio de Salud Pública.

Esta resultó ser, sin embargo, una ventaja transitoria ya que a partir de abril de 1959, y coincidiendo con el periodo de la cosecha cafetera, los problemas propiamente políticos, el orden público y el recrudescimiento de la Violencia, pasaron al primer plano y temas como el de las negociaciones y el de la represión volvieron a dominar sobre los de obras públicas, asistencia social e inversiones.

La reactivación de bandas rivales en Quebradavecija y Bellavista, en el Quindío, y en general en el Viejo Caldas, fue creando una nueva atmósfera de tensión que le permitió al ministro de Educación, Abel Naranjo Villegas, afirmar que "el Estado colombiano si bien era cierto que operaba en la ciudad, había fracasado en el campo y era necesario responder a una situación anormal con un procedimiento de emergencia" (4). Se argüía también que ante el incumplimiento por parte de "Venganza" de compromisos adquiridos con una Comisión de Paz, promovida por la diócesis de Pereira, había llegado la hora de emprender una verdadera operación de "limpieza" en la región de Quinchía, y se rumoraba que el hombre para llevarla a cabo iba a ser el entonces Mayor del ejército Alvaro Valencia Tovar.

Estos vaivenes en la determinación de prioridades demostraban, en realidad, la ausencia de un diagnóstico claro y por lo tanto de una verdadera política de Rehabilitación. Daba la sensación de que la Comisión descubría su objeto sobre la marcha misma de los acontecimientos. Quedaba, igualmente, la impresión

4. Actas de la Comisión Especial de Rehabilitación, Acta No. 32, sesión del día 22 de abril de 1959.

de que en el ejercicio de sus funciones el organismo asesor del gobierno tocaba o removía todos los problemas pertinentes en relación con la Violencia. Pero, en últimas, dejaba también el sabor amargo de que nunca los resolvía cabalmente.

El planteamiento más aproximado a un diagnóstico de carácter general fue, quizás, el que comenzó a ser controvertido en el seno de la Comisión a fines de abril de 1959 (5) a raíz de la distinción que hizo el Coordinador de tres tipos de violencia y de las estrategias apropiadas para combatirlas. La primera modalidad que examinó fue la de la **delincuencia común**, que parecía no inquietarle demasiado, "puesto que siempre ha existido en el país", aunque aceptó que sus dimensiones actuales podían tener alguna relación con la dinámica de las demás formas: "Naturalmente —dijo— presenta caracteres más graves en aquellos lugares donde la tranquilidad ha sido turbada por largo tiempo". Para contrarrestarla proponía, entre otras, las siguientes medidas: aumento y tecnificación de la policía, control al alcoholismo, fortalecimiento de la justicia y agilización de sus procedimientos. En segundo lugar, se refirió a la que llamó **delincuencia política** propiamente dicha, de carácter subversivo, que en algunas ocasiones podía reducirse con base en métodos persuasivos, y que en otras había que doblegar, apelando a "todo el poder estatal". Por último, aludió a la **delincuencia de tipo económico**, que a su juicio se había convertido en un verdadero gangsterismo. Esta última que él calificaba, además, de "organizada", irrumpía periódicamente en algunas zonas, sobre todo en el Quindío. Era una modalidad atribuible, en parte, a los desplazados "que encontrándose en una situación muy precaria, hacían incursiones nocturnas a las plantaciones, para poder subsistir"; pero de modo más general este tipo de violencia era el fruto de "la connivencia entre delincuentes y mayordomos de las fincas para apoderarse de las cosechas" (6). Sorprendentemente para un analista de nuestros días, pero quizás de conformidad con su concepción que parecía tener como punto de partida la existencia de individuos violentos, y no de si-

tuaciones o condiciones de violencia, recomendaba frente a esta última la adopción de medidas de carácter "técnico" y en particular la aplicación sistemática de un decreto de extrañamiento, esto es, de desarraigo de los delincuentes de su ambiente criminal, trasladándolos a otros sitios del país. Según él esta práctica ya había probado su eficacia en algunos departamentos, pero a decir verdad, los jueces de Instrucción Criminal del Quindío, región donde la violencia se mostraba más persistente, habían dictado 58 providencias de extrañamiento y solo muy pocas se habían cumplido. El ministro de Educación, Abel Naranjo Villegas, habría de llamar la atención de sus colegas sobre el hecho de que la violencia como "negocio lucrativo" tenía a menudo sus beneficiarios en las ciudades, y se tornaba aún más difícil combatirla por lo cuantioso de los recursos que alrededor de ella se movían.

Con base en todo lo anterior, podría avanzarse entonces una primera conclusión: la importancia de la Comisión y del plan de Rehabilitación radicaba no tanto en los resultados que podía mostrar sino en el cúmulo de problemas que contribuía a revelar.

b) Las soluciones, ¿un problema?

La segunda contradicción inherente al Plan y que quedó nítidamente constatada desde las primeras sesiones de la Comisión fue la siguiente: había urgencia de responder a las expectativas de los damnificados y de recuperar su confianza en la acción oficial, confianza que se encontraba notoriamente disminuida debido a las continuas encuestas a que eran sometidos sin que se tradujeran en soluciones tangibles a sus necesidades; pero, por otra parte, era también manifiesto el temor de que al actuar con una mínima eficacia, la Rehabilitación despertara ilusiones que el Estado no tenía capacidad de satisfacer, especialmente con relación a los litigios de tierras. Este punto fue abiertamente planteado por el ministro de Obras Públicas, Virgilio Barco, cuando anotó que "las medidas sobre ocupación de tierras en las zonas afectadas deberían adoptarse en forma **muy prudente**, pues de otra manera se corría el riesgo de revivir una situación que en alguna parte ya se encuentra prácticamente

5. *Ibid.*

6. *Actas de la Comisión Especial de Rehabilitación*, Acta No. 31, sesión del día 14 de abril de 1959.

estabilizada si no solucionada, como el caso de muchos desplazados de Norte de Santander que se hallan establecidos en Venezuela o en la zona bananera pero que ante una medida oficial tendiente a restituirlos de inmediato en sus posesiones primitivas **podrían regresar en masa provocando un problema social'** (7). Es decir que, según Barco, disposiciones teóricamente encaminadas a solucionar problemas, podían contribuir de hecho a agravarlos. Similar argumento esgrimió más tarde el gobernador del Tolima, Darío Echandía, con respecto a los "exiliados" de Villarrica.

El asunto se tornó polémico con motivo de dos propuestas muy concretas del ministro de Gobierno, Guillermo Amaya Ramírez. La primera se refería a la necesidad de crear un Fondo Especial de la Comisión, con el fin de indemnizar a los desposeídos durante la Violencia, ya que según su criterio era una obligación del Gobierno asistir a los propietarios cuyos derechos el propio Gobierno no había defendido oportunamente. La segunda iniciativa, complementaria de la anterior, apuntaba a la conformación de un cuerpo de personeros de los desposeídos o necesitados en zonas de violencia, con funciones asimilables a las de "abogados de pobres". El ministro de Hacienda, Hernando Agudelo Villa, replicó que "consideraba peligrosa la creación de ese Fondo porque temía que al tomar el Estado esa posición surgiría una enorme cantidad de litigios que provocarían erogaciones de gran cuantía a las que no se podía hacer frente por falta de fondos" (8).

En este mismo orden de ideas, la ocupación transitoria que se le podía brindar a los damnificados o a antiguos guerrilleros en las obras públicas, revivía el problema del desempleo,

7. **Actas** ..., Acta No. 4, sesión del día 18 de septiembre de 1959. (El subrayado es mío: G. S.).

8. **Idem**. Era tan enorme la penuria del Estado en esta fase de posviolencia, que frecuentemente se veía empujado a depender de apoyos privados. Un ejemplo: ante los requerimientos del Tolima y otras zonas de que se aumentara la policía montada, el presidente y el ministro de Guerra hicieron la afrentosa confesión de que no había dinero para comprar los caballos, por lo cual hubo de solicitarse a los propietarios de predios rurales que los suministraran. Estos apoyos particulares acarrearían, por supuesto, una privatización de las funciones del Estado. Para ponerlo en términos extremos: ¿en algunas comarcas rurales el Estado quedaba al servicio y bajo la dependencia de los dueños de caballos? (Véase Acta No. 8, sesión del día 3 de octubre de 1958).

en los términos originales, al culminar los respectivos frentes de trabajo. ¿Porque qué nuevas posibilidades de trabajo podían ofrecérselas a los 6.700 hombres que en mayo de 1959 se encontraban vinculados a las obras de Rehabilitación en 110 frentes? Las esperanzas estaban fincadas todavía en las parcelaciones, como alternativa viable. Pero, como se demostrará más adelante, el pesado ritmo de éstas no haría sino acrecentar las frustraciones.

Lo que se hacía evidente en estos casos era que las dimensiones de los problemas que había que atender desbordaban la capacidad administrativa, financiera y política de la entidad creada con la pretensión de resolverlos.

c) ¿Rehabilitación sin amnistía?

El tercer problema mayor que se descubría en la marcha de los acontecimientos era el de la necesidad urgente de vincular la Rehabilitación a una ley de amnistía.

Entre los factores que presionaban la expedición de una nueva ley de amnistía hay que recordar los siguientes: una clara intención de darle legitimidad a la rebelión contra la "dictadura"; una voluntad restringida de incorporación de los que aún se encontraban alzados en armas a la vida civil; y, por último, una consideración eminentemente pragmática que ocupó la atención de la Comisión en forma recurrente: los presos ya no cabían en las cárceles, era preciso descongestionarlas y operar con criterios más selectivos.

Ahora bien, puesto que el primer Decreto-Ley de amnistía bajo el Frente Nacional solo vino a ser expedido a fines de noviembre de 1958, ¿cómo hacer entre tanto con la vinculación de exguerrilleros a la recolección de cosechas (necesidad apremiante de los propietarios) y a los programas de obras públicas, que eran en gran medida la razón de ser de la Rehabilitación? Este asunto, que en otras circunstancias hubiera podido dar pie a debates entorpecedores de las tareas de la Comisión y del Gobierno, salió a flote en un momento en el cual la euforia del espíritu frentenacionalista estaba en su apogeo y por lo tanto en todos los sectores, incluidos los altos mandos militares, había una amplia colaboración política. Frente al caso concreto

que nos ocupa, por ejemplo, antes de que entrara en vigor la nueva legislación sobre amnistía, ya se había discutido y aceptado la necesidad de estudiar una medida legal, transitoria y excepcional, para proveer de un documento especial, con fines exclusivos de trabajo, a desplazados por la violencia y a guerrilleros que carecían de los documentos de identificación exigidos por las leyes vigentes. Algo similar habría de ocurrir más adelante cuando en plena cosecha, los hacendados cafeteros del Valle del Cauca se quejaron de la dificultad de dar cumplimiento a la ley 1a. de 1945, en cuanto a la obligación de exigir libreta militar a sus jornaleros. La medida, que obviamente cumplía la función de facilitar el reclutamiento de campesinos para el servicio militar, era sacrificada, con un criterio pragmático, en aras de la necesidad de brazos para la recolección del grano, incluso con la venia del propio ministro de Guerra, Brigadier General Alfonso Saiz Montoya, quien admitiría que, mientras durara la cosecha, se tuviera "una conducta de amplitud" (9).

Por otra parte, la forzosa relación entre amnistía y rehabilitación demandaba de la Consejería erogaciones no previstas inicialmente. Debía, por ejemplo, correr con los gastos de funcionamiento de los Tribunales de Gracia, creados en desarrollo de la ley de amnistía (10); debía también pagar las gratificaciones o recompensas que por decreto se habían ofrecido a quienes facilitaran la captura de "bandoleros" y cuyo monto era fijado por las respectivas gobernaciones.

A esa relación entre amnistía y rehabilitación obedece igualmente el nombramiento de un funcionario de enlace con el cargo de Subsecretario de la Comisión para que estuviera pendiente de los asuntos de orden público y de pacificación. Pero tratándose de estos temas, lo más importante fue el estrecho contacto que se estableció entre la Comisión Ministerial de Rehabilitación y la llamada Comisión Nacional Investigadora de las Causas de la Violencia,

integrada, como se recordará, por Otto Morales Benítez, Augusto Ramírez Moreno, el entonces presbítero Germán Guzmán Campos y los brigadieres generales Hernando Mora Angueira y Ernesto Caicedo L. En algunos asuntos de fondo era incluso obligatorio para la primera el concepto favorable de la segunda. Fue justamente en desarrollo de estas normas que en la primera sesión conjunta de las dos comisiones, celebrada el 17 de octubre de 1958, con la presencia también del gobernador del Tolima, Darío Echandía, se decidió darle prioridad a los planes de pacificación y rehabilitación de la región del Sumapaz.

Sin embargo, esta conveniente distribución de funciones entre los dos organismos asesores —la Comisión Especial de Rehabilitación y la Comisión Investigadora, llamada también Comisión de Paz— sufrió un rudo golpe a comienzos de 1959 cuando se decidió ponerle término a la Comisión de Paz, con tres argumentos de variable seriedad: el primero, que ya había cumplido su cometido; el segundo, que había dejado de ser necesaria, y el tercero, que se advertía una "ostensible fatiga de los miembros que la integraban" (11). Aunque se acordó que en el mismo decreto de disolución se designara por un período adicional a Germán Guzmán como Coordinador de Paz para que continuara en la meritoria labor de propiciar la reconciliación, en adelante la Comisión de Rehabilitación debió entenderse ella misma directamente de los asuntos que gravitaban en torno a la amnistía, lo cual como hubo de verse pocos meses después, la hizo profundamente vulnerable frente a sus críticos. Al privarse de este instrumento de negociación política, la Rehabilitación quedó, en efecto, atada a una rígida perspectiva institucional y legal que llevó inexorablemente a una burocratización del plan. Las Campañas Misionales de la Iglesia en el Tolima, en Caldas, con el apoyo del Gobierno, no remediaban la ausencia de la extinta Comisión de Paz.

d) ¿Rehabilitación para las zonas estabilizadas o para las actualmente en conflicto?

El cuarto aspecto problemático era el de la cobertura de los planes de rehabilitación y pa-

9. *Actas...* Acta No. 33, sesión del día 28 de abril de 1959.

10. Para un detallado examen de estos Tribunales y de los temas conexos puede consultarse el libro del jurista Eduardo Umaña Luna, *La Violencia y la Paz*, Tercer Mundo, Bogotá, 1982, p. 72. Puede también consultarse con provecho el texto de Alfredo Molano, *Amnistía y Violencia*, CINEP, Bogotá, 1980.

11. *Actas de la Comisión Especial de Rehabilitación*, Acta No. 21, sesión del día 21 de enero de 1959.

cificación. Según el decreto de creación de la Consejería, el radio de operaciones de ésta se circunscribía a las zonas afectadas por la Violencia en los cinco departamentos "en donde aún permanece turbado el orden público" (Caldas, Cauca, Huila, Tolima y Valle del Cauca). Quedaban con ello varios interrogantes por resolver: si el orden público se veía turbado en otros departamentos, ¿era posible negarles la acción rehabilitadora de los programas estatales? ¿Con qué argumentos podía restringirse la intervención económica estatal a las regiones en donde se encontrara **actualmente** turbado el orden público, excluyendo a aquellas deprimidas por la Violencia del pasado reciente? O, en otras palabras, ¿la Rehabilitación tenía solo como función la **pacificación**, o le incumbía también la **reconstrucción económica**?

Todos estos temas debieron ser abordados desde un comienzo a la luz de necesidades muy concretas. Fue así como autoridades y jefes políticos regionales formularon solicitudes para que dentro de los planes oficiales fueran incluidos los Llanos y algunos municipios del departamento del Chocó; otra ampliación del horizonte de los planes gubernamentales se produjo cuando se reconoció la urgencia de buscar una salida a la acumulación explosiva de desplazados en ciudades como Bogotá y se aceptó consiguientemente que había que dotarlos de frazadas, ropas, medios de transporte y herramientas, a fin de que regresaran a ocuparse productivamente en sus lugares de origen o se radicaran en distantes zonas rurales, como el Ariari; y, finalmente, era imposible eludir el clamor de las gentes para que se emprendiera a la mayor brevedad la reconstrucción de poblaciones totalmente arrasadas por la Violencia, como Yacopí. Los recursos para el cubrimiento de estas demandas locales o regionales, no cobijadas por la norma original, tenían que salir casi inevitablemente de los fondos destinados a la Rehabilitación, en vista de que los presupuestos departamentales estaban prácticamente en bancarrota. El Tolima tenía un déficit de siete millones, el del Valle era de catorce millones, y Cundinamarca alegaba que su penuria era tal que le impedía participar en el Comité de reconstrucción de Yacopí, por lo cual sugería que se recurriera a una apropiación de Ecopetrol para el efecto. Se trataba, por supuesto, de déficit muy significati-

vos si se recuerda que el presupuesto global de Rehabilitación para el primer semestre de actividades fue de poco más de 25 millones. A esta penuria financiera de los departamentos es imputable el hecho de que la Comisión de Rehabilitación tuviera que ocuparse, al lado de temas de cierta magnitud como los relacionados con la clasificación de tierras, los equipos de titulación y la legislación sobre transacciones de propiedad raíz, de otros muy estorbosos y recurrentes, como la dotación de buldózers y volquetas a los equipos polivalentes, el suministro de radiopatrullas a las policías departamentales y los pasajes para los desplazados de alguna región que querían regresar a su zona de origen o para los que por la situación actual tenían que abandonar sus comarcas.

Por fortuna había quedado una puerta abierta para atender las exigencias inaplazables de zonas distintas a las específicamente contempladas en el Decreto creador de la Comisión. En efecto, con autorización de la Comisión Investigadora, la de Rehabilitación podía hacer traslados de inversiones adonde las circunstancias así lo requirieran. Apoyándose precisamente en esta facultad, la Comisión Investigadora de la Violencia recomendó a la de Rehabilitación extender sus actividades a regiones que aún estuvieran afectadas por hechos de violencia o que hubieran sufrido su impacto en años precedentes. Aludió expresamente al Sumapaz y al Magdalena Medio, desde Puerto Salgar y La Dorada, hasta Barrancabermeja. Mencionó también algunos municipios de varios departamentos, así: Yacopí, La Palma y Guaduas, en Cundinamarca; Cucutilla, Arboledas, Sardinata, Salazar y Chinácota, en Norte de Santander; y los Llanos Orientales en su conjunto. Con todo, la enumeración no era exhaustiva. Continuamente llegaban a la sede de la Comisión informes de la más amplia gama de conflictos en otras provincias. Persistencia de algunos focos de bandolerismo en el Carare; enfrentamientos estrictamente partidistas en Jesús María, Landázuri y Cimitarra; extorsiones y hurto de ganado a hacendados de Casanare por parte de antiguos guerrilleros; gestiones de ganaderos de Antioquia para que las autoridades de Puerto Berrio, incluidas las judiciales, fueran removidas por existir contra ellas quejas fundamentadas de complicidad en el hurto de ganado mayor, etc.

Las respuestas a todo este conjunto de problemas no eran forzosamente disyuntivas. Sin embargo, en la práctica tendían a asumir la forma del dilema: ¿a qué darle prioridad, a los efectos de los diez años anteriores de violencia, o a sus manifestaciones actuales?

e) Los poderes regionales, ¿agentes u obstáculos del Gobierno Central?

A los tropiezos de la Rehabilitación hasta ahora reseñados, es preciso agregar ahora los derivados de la reproducción, a nivel regional, del conflicto entre técnicos y políticos que se daba en el seno de la Comisión. En efecto, mientras los gobernadores pretendían administrar los fondos de rehabilitación en función de las exigencias del orden público y del reparto de cuotas entre las fracciones de los partidos, los directores seccionales de Rehabilitación buscaban responder de la manera más eficiente a su misión predominantemente técnica, esto es, velar por la ejecución de las obras y el cumplimiento de los compromisos con las comunidades locales.

Este tipo de desencuentro fue motivo de fricciones permanentes tanto en el Viejo Caldas como en el Huila. Por ejemplo, la propuesta de la Seccional de Rehabilitación de Caldas en el sentido de trasladar la población de Marmato a la zona plana, fue interpretada como una estrategia político-partidista y por lo tanto se la hizo impracticable. Fue también por sectarismo político, escudado en un pretendido respeto a la ley, que el gobernador del mismo departamento torpedeó compromisos adquiridos por el interventor de Rehabilitación, Julio Fajardo. Este funcionario había prometido darle trabajo en obras de rehabilitación a algunos guerrilleros de Quinchía, liderados por el legendario "Capitán Venganza", y con los cuales se había entrevistado para buscar su incorporación a la vida civil. El gobernador alegó que tal solución no tenía fundamento jurídico por cuanto aún no se había dictado el Decreto 328 sobre suspensión de penas. El coordinador de la Comisión, Gómez Pinzón, sacó a relucir nuevamente su sentido práctico y arguyó que "en estricto derecho el señor Gobernador tenía toda la razón, pero que para conseguirse la pacificación se requería una apreciación más elástica de las

situaciones propiamente legales en que se encontraban los guerrilleros" (12).

En este contexto, y por contraste, el Tolima fue indudablemente el departamento que mostró mayor coherencia y articulación con los planes nacionales de la Comisión y fue también la primera región directamente atendida. Varias razones obraban en su favor. Era el departamento más duramente azotado por todas las formas de depredación que habían campeado en los diez años precedentes: solo en el triángulo Ataco, Chaparral y Rioblanco habían sido destruidas 10.000 casas, y el estimativo global para el departamento era de 35.000. Las secuelas más visibles en localidades como Herrera, Rioblanco, Planadas y Gaitania eran los generalizados problemas de tierras y el desempleo crónico. Era, además, el Tolima, un punto estratégico en el combate contra la Violencia pues ésta irradiaba desde allí a regiones limítrofes como el Quindío, el Sumapaz cundinamarqués, el Valle y el Huila. Finalmente, tenía el mejor intermediario posible ante el Gobierno Central, pues su gobernador era el expresidente Darío Echandía, una figura por encima de todas las querellas parroquiales. En este tramo de la historia nacional, Echandía fue, quizás, la figura más lúcida del bipartidismo en el análisis de las dimensiones sociales de la Violencia. La expedición de un decreto que regulara la situación de los bienes inmuebles; la constitución de "bolsas de propiedad raíz" que facilitarían las transacciones en zonas de violencia, y la adopción de medidas concretas para el control de la comercialización del café en períodos de cosecha, con el fin de contrarrestar la acción de los aprovechadores, fueron todas iniciativas permanentemente planteadas a la Comisión por Darío Echandía. Los argumentos de Echandía estaban a la vista. Cuando a solicitud suya, el Coordinador se desplazó a Rioblanco, este último encontró que la región "había sido devastada y había desaparecido toda riqueza agrícola y pecuaria"; constató, además, no se sabe si con aire de tolerancia o de asombro, que las funciones de la policía eran desempeñadas en la localidad por la organización de control y vigilancia que autónomamente habían establecido antiguos jefes guerrilleros (13).

12. Actas de la Comisión Especial de Rehabilitación, Acta No. 19, sesión del día 24 de diciembre de 1958.

13. Actas.... Acta No. 29, sesión del día 10. de abril de 1959.

Todos estos argumentos se irían a manifestar claramente en la distribución regional de los fondos de Rehabilitación, pues el Tolima fue, de los cinco departamentos bajo estado de sitio, el más ampliamente beneficiado. He aquí las cifras:

CUADRO No. 1

PROYECTO DE PRESUPUESTO POR REGIONES

Departamento	1958 (millones)	1959 (millones)
Tolima	5	20
Valle	4	16
Caldas	4	16
Cauca	3	10
Huila	2.5	10

Fuente: Acta No. 4, septiembre 18/58

Esta tendencia habría de hacerse aún más palpable en la distribución de los préstamos de Rehabilitación que se tramitaban a través de la Caja Agraria. De los 10.013 préstamos que se habían hecho hasta junio de 1959 correspondían 6.778 al solo departamento del Tolima. O sea que así como los Llanos Orientales habían sido la región privilegiada de los préstamos de la Rehabilitación de Rojas Pinilla, el Tolima lo era de la Rehabilitación del Frente Nacional. Para evitar celos regionales se decidió incluso no divulgar las cifras.

CUADRO No. 2

PROYECTO DE PRESUPUESTO POR RUBROS
(1958)

OBRAS PUBLICAS (Carreteras, pistas de aterrizaje)	\$10.500.000
EDUCACION (Alfabetización, escuelas vocacionales agrícolas y escuelas hogares campesinos)	\$ 2.000.000
SALUD (Puestos de salud, unidades móviles, instituciones asistenciales)	\$ 4.000.000
JUSTICIA (Cárceles, casas de rehabilitación infantil)	\$ 3.500.000
CAJA AGRARIA (Créditos en zonas afectadas)	\$ 5.000.000
TOTAL	\$25.000.000

Fuente: Acta No. 2, septiembre 11/58

3. INVASIONES URBANAS Y RURALES

Desde los primeros meses de actividades, la Oficina de Rehabilitación debió intervenir en la solución de múltiples conflictos planteados por la invasión de predios tanto urbanos como rurales. El epicentro de los conflictos urbanos fue la ciudad de Cali, en donde según el coordinador de la Comisión la escasez de vivienda era "la más alarmante que se presenta en el país" (14). Los grandes ejes de la agitación agraria fueron, por su parte, la región de Tequendama, en Cundinamarca, y el Tolima.

a) La movilización urbana

Las tensiones urbanas, acumuladas unas y reprimidas otras por la Violencia, salieron a flote con la impactante invasión de más de 2.000 familias a un lote de 22 hectáreas perteneciente a la Fundación Ciudad de Cali, la cual había sido creada con posterioridad a la trágica explosión de una caravana de camiones militares cargados de dinamita, el 7 de agosto de 1956.

Aunque se advirtió desde entonces una gran indecisión e incluso contradicciones de parte de las autoridades, sobre si se debía recurrir a la fuerza pública o a la táctica de la persuasión, el diálogo y la negociación, el hecho fue que la magnitud del problema obligó a la Oficina de Rehabilitación a diseñar de inmediato, para los años 1958-1959, un plan de vivienda, bajo la modalidad de la autoconstrucción dirigida. Dicho plan comprometía coordinadamente a las autoridades locales, a la Gobernación, al Instituto de Crédito Territorial, al Banco Central Hipotecario, al municipio de Cali y, por supuesto, a la Oficina de Rehabilitación. Con él se aspiraba a que en el término de seis a ocho meses un número aproximado de 8.500 familias hubiera solucionado su apremiante necesidad de vivienda, cifra que se esperaba incrementar a 10.500 con adquisiciones adicionales de terrenos en Yumbo y Palmira.

A la invasión antes mencionada se añadió un agravante: los damnificados de la catástrofe del 56 se negaron a pagar los cánones de arrendamiento de un edificio donado por Venezuela y que se encontraba también en predios de la Fundación Ciudad de Cali.

14. Actas..., Acta No. 8, sesión del día 3 de octubre de 1958.

El gran animador de estas invasiones en Cali era el líder popular Alfonso Barberena, quien junto con Gerardo Molina, Diego Montaña, Juan de la Cruz Varela y otros, había fundado el movimiento Unión Popular Nacional. Barberena, al frente del Comité Pro-vivienda de Cali, había puesto en boga la táctica de invadir los terrenos y hacer ofertas de compra a precios considerablemente inferiores a los comerciales con el fin de atemorizar a los dueños y obligarlos a vender (15).

Desde la perspectiva de la Oficina de Rehabilitación, la situación de Cali no era aislada; hacía parte de una problemática más general. En efecto, la resistencia de los grandes propietarios urbanos a la parcelación de tierras para vivienda, ponía frecuentemente a los destechados ante el dilema de emigrar o invadir tierras, y muchos estaban optando por lo segundo.

El más claro índice de que el descontento popular en las áreas urbanas tendía a agravarse y extenderse fue quizás el monto y la distribución regional del presupuesto que para el plan de vivienda presentó el Inscredial, a mediados de 1959, a consideración de la Comisión. El total de aportes gubernamentales para el plan se elevó a la suma, comparativamente alta, de \$19.200.000.00, que se distribuyeron como sigue:

CUADRO No. 3

PLAN DE VIVIENDA

Presupuesto ordinario del Instituto con destino a sus planes de erradicación de tugurios:	\$ 6.500.000
Para el barrio "Aguablanca" (Cali)	2.700.000
Para el barrio "La Floresta" (Cali)	4.500.000
Para el barrio "La Atalaya" (Cúcuta)	1.300.000
Para el barrio "Pandiguando" (Popayán)	300.000
Para Buenaventura	150.000
Para Armenia, Bucaramanga, Barranquilla, Cartagena, Neiva	500.000
Para La Dorada, Girardot, Flandes, Montería y Sucre (Eolívar)	250.000
TOTAL	\$16.200.000

Fuente: Acta No. 44, julio 17/59

Quedaba un margen de \$3.000.000 para atender solicitudes de poblaciones que no habían alcanzado a ser incluidas en el plan, como Zarzal y Pamplona, o para casos en donde el conflicto se adivinaba y se requería por tanto un apoyo urgente, como expresamente se dijo de Ibagué.

Sin embargo, en este último caso, por lo menos, las tensiones parecían avanzar de manera incontenible, a tal punto que a comienzos del año siguiente, marzo de 1960, el desempleo y la falta de vivienda hacían temer que los conflictos estuvieran adquiriendo características similares en dimensión y beligerancia, a las que ya se habían expresado en Cali. Como corroboración de esos temores anunciados, se produjo la invasión de terrenos del municipio de Ibagué por parte de un número aproximado de 200 familias. Aunque según las autoridades había circunstancias que facilitaban una rápida solución, tales como el hecho de que los ocupantes hubieran transportado muy pocos materiales de construcción, el manejo del caso implicó un viraje en el tratamiento de las luchas urbanas por la vivienda. En lugar de esperar a que irrumpieran para ocuparse de ellas, la Oficina decidió anticiparse combinando dos líneas de acción: por un lado, el diseño de un plan de construcción de 1.000 viviendas en la ciudad y, por el otro, la protección armada de terrenos que se consideraran en peligro de ser invadidos. Lo cual quería decir, en otras palabras, que en adelante el problema social urbano, en particular el de la vivienda, sería tratado cada vez más desde la perspectiva del orden público, una manera, la más usual, de reconocer la incapacidad para ofrecer soluciones estructurales.

b) La reactivación de las invasiones campesinas

Paralelamente a los conflictos urbanos, estallaron los conflictos agrarios en la región del Tequendama en muchas de las haciendas que habían servido de escenario a las agitaciones campesinas de las décadas del 20 y el 30. Desde entonces los campesinos habían multiplicado sus formas de asedio a las grandes haciendas cafeteras de la región, habían sacudido su estabilidad y hasta habían provocado la par-

15. *Semana*, Bogotá, marzo 24 de 1959.

celación de muchas de ellas. Sin embargo, resulta exagerado catalogar dicho proceso como fase de "disolución de la hacienda". Tales parcelaciones, en efecto, no habían afectado el corazón mismo del área productiva de la hacienda sino que habían establecido una nueva modalidad de subordinación campesina, creando una masa de pequeños propietarios en las zonas marginales. Este fue, en buena medida, el resultado del cambio de táctica de las organizaciones campesinas después de la expedición de la Ley 200 de 1936. Los campesinos, tratando de ajustarse a la nueva legislación disminuyeron la presión sobre las zonas "adecuadamente explotadas" e invadieron la periferia, las zonas de "bosque", que asimilaron a "baldeos". El fenómeno adquirió tal magnitud que dio origen a una artificiosa legislación sobre zonas forestales de la cual echaron mano los terratenientes de haciendas como "Calandaima", "Buenavista", "Java" y "Florencia" para contrarrestar con multas y encarcelamiento la acción de los labriegos. Por obra de la ley, las tierras improductivas podían ser reclamadas por los hacendados como de "reserva forestal", al igual que las invasiones eran penalizadas como "tala de bosques". Empero, los hacendados que inicialmente opusieron una tenaz resistencia a las parcelaciones, las aceptaron pero en sus propios términos: "La mayoría de terrenos parcelados fueron los de zonas de bosques que habían sido invadidos por los campesinos" (16).

En este contexto, la Violencia aparece como un largo paréntesis durante el cual el problema agrario había sido simplemente desplazado, o sus expresiones organizativas suprimidas. No obstante, se puede afirmar también que las grandes haciendas del Tequendama que habían superado transitoriamente su crisis de los años veintes y treintas con la parcelación de sus peores tierras en áreas marginales, sufrieron su demolición definitiva en los primeros años del Frente Nacional, por efecto directo o indirecto de la Violencia.

16. Véase sobre este punto la interesante contribución de Adriana de la Cruz Arévalo y Olga Lucía Fula, en su tesis de Licenciatura en Historia, "Viotá 1936-1946 y el Juzgado de Tierras de Facatativá", Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1984. Para una visión de conjunto sobre el problema agrario en la zona el estudio más sólido es el de Marco Palacios, *El café en Colombia*, El Ancora Editores, Bogotá, 1983.

La reactivación de las luchas campesinas, cuyo furor se estaba tratando de amortiguar con una combinada política de parcelaciones y colonización, se veía potenciada ahora con el impacto social que la conmoción política de los últimos diez años había producido en las estructuras de propiedad y en los sistemas de tenencia de tierras en otras regiones.

En la primera invasión de tierras que se discutió en el seno de la Comisión de Rehabilitación —la ocupación de 1.435 fanegadas de la hacienda "Florencia", de Aristides Salgado— se subrayó justamente que los 800 invasores procedían de los departamentos del Huila y el Tolima. En la misma sesión, a la cual asistieron el gobernador de Cundinamarca, Jorge Enrique Gutiérrez Anzola y su secretario de Gobierno, Diego Uribe Vargas, se destacó, además, que la confluencia de hechos similares en toda la región de Viotá, dentro de cuya jurisdicción estaba ubicada la hacienda "Florencia", amenazaba convertir el fenómeno "en un movimiento social con repercusiones a escala nacional" (17) que había que afrontar salvaguardando el principio de autoridad y el respeto a la propiedad privada.

Tres hechos de efectos globales quedaron en claro a raíz del debate en torno al caso de la hacienda "Florencia": el primero, la necesidad de incluir la región de Viotá como zona de Rehabilitación; el segundo, las divergencias acerca del procedimiento más adecuado a seguir, pues en tanto que el gobernador era expresamente partidario de apelar a la intervención militar, la Comisión Especial se inclinaba por una solución negociada, utilizando los buenos oficios de la Comisión de Paz; y, el tercero, la necesidad de elaborar una política y una legislación agraria que hiciera jurídicamente viables alternativas como la de la compra y parcelación de otras propiedades, iniciativa esta última de la cual el más persistente portavoz era el ministro de Gobierno.

Ahora bien, puesto que los campesinos adoptaron inicialmente una firme estrategia de no desocupar hasta tanto no tuvieran ofertas concretas de parcelas a las cuales pudieran trasla-

17. *Actas de la Comisión Especial de Rehabilitación*, Acta No. 16, sesión del día 19 de noviembre de 1958.

darse, la Comisión se vio forzada a recurrir al camino largo y tortuoso de la negociación de ésta y otras haciendas en la misma región de Viotá, mientras se aceleraban los planes de colonización del Ariari, cuyas fértiles tierras, se decía, podían acoger a unos 10.000 colonos.

Para el cumplimiento de tales programas de parcelaciones y colonizaciones, que habían recibido una apropiación presupuestal de 32 millones, el Ministerio de Gobierno celebró un contrato con la Caja Agraria según el cual esta última adelantaría las negociaciones de las haciendas, negociaciones que deberían ser sometidas a la aprobación de la Comisión Especial y de su Coordinador. El mecanismo acordado, aparentemente ágil, produjo un inmovilismo cada vez más exasperante, dada la gravedad de la situación, pues no se sabía a ciencia cierta, argumentaría la Caja, si la iniciativa en las negociaciones (identificación de predios, peritos evaluadores, fijación de precios) recaía en ella o en la Comisión. Había conceptos tan dispares que, por ejemplo, mientras peritos de la Caja avaluaban un cafetal a razón de \$1.200, fanegada, los de la Federación de Cafeteros, que resultaban más confiables y realistas para la Comisión, lo avaluaban en \$2.000. La Caja Agraria exigía, además, tal número de garantías a los futuros parceleros que hacían literalmente impracticables las parcelaciones. La Caja se movía con criterios de rentable inversión y no por consideraciones sociales y de urgencia, incluso cuando actuaba con dineros del Estado específicamente asignados para esas transacciones y a pesar de que el presidente de su Junta Directiva era el ministro de Agricultura, miembro también de la Comisión Especial.

Algunas de estas dificultades se habían planteado desde cuando comenzó a circular en el Congreso, en octubre de 1958, un proyecto de ley que autorizaba no solo a la Caja de Ahorros de la Caja Agraria sino a todos los bancos del país para desarrollar programas de parcelación. Dichas parcelaciones, según el ministro de Agricultura, Augusto Espinosa Valderrama, se harían "para radicar, en las mismas regiones o en otras adecuadas, a los colonos y a los propietarios que desplazó la violencia" (18).

En esta misma dirección, otro proyecto creaba los "Fondos para la rehabilitación social y económica de las zonas cafeteras", con el producto de las ventas internas de la retención cafetera que hiciera la Federación (19).

En todo caso, la agitación agraria no daba espera y la Comisión tenía que explorar todas las posibilidades a su alcance. A propósito de la hacienda "Santo Domingo", propiedad de Martín Gaitán, con una extensión de 1.500 fanegadas y un valor estimado en un millón de pesos, cuya posibilidad de parcelación comenzó a examinarse en el curso del mes de diciembre de 1958, la Comisión advirtió los siguientes tropiezos: era imposible expropiarla por falta de la respectiva autorización legal, ya que la legislación vigente solo permitía la expropiación de baldíos y no de tierras cultivadas que era lo que para el caso se necesitaba: adicionalmente, dado que carecía de títulos saneados, expropiarla y parcelarla suponía la entrega de terrenos en litigio a los campesinos; y, por último, habiendo aceptado que solo quedaba el trato directo con sus dueños, la Comisión tuvo que resignarse a constatar la "insensibilidad social" de los hacendados, la renuencia de éstos a facilitar los arreglos.

Se ensayó una solución supuestamente más fácil: la adquisición de la hacienda "Jamaica", de propiedad de las Fuerzas Armadas, ubicada en Melgar. Con tal operación se apuntaba, además, a la satisfacción de otra necesidad, a saber, la de obtener el dinero indispensable para la construcción de instalaciones militares en Ibagué para que pudiera devolverse su uso normal al hospital de la ciudad, convertido desde tiempo atrás en guarnición. Complementariamente, la Caja Agraria estaba adelantando la parcelación de la hacienda "San Antonio", en Viotá.

Finalmente, ante la lentitud con que se desarrollaban los procesos anteriores, la Comisión se vio obligada a aceptar la fórmula que había dado por excluida desde el principio: la negociación de los terrenos invadidos. En el caso de la hacienda "Florencia", ya mencionado, la Comisión ofreció pagar las 1.435 fanegadas en litigio a razón de \$250 cada una (el propietario

18. *Anales del Congreso*, octubre 24 de 1958, pp. 1.342 y ss.

19. *Ibid.*, p. 493.

pedía \$350) en operación que, dadas las circunstancias, se consideraba un buen negocio para el propietario. Adicionalmente, se le prometía comprarle otras 500 fanegadas, no invadidas, a razón de \$850, cada una. Recordemos que esta hacienda que figuraba en el Catastro con 4.180 fanegadas en 1948 tenía ya invadidas 2.720 en 1956.

El hecho fue que en el curso de los primeros meses de 1959 las invasiones se extendieron en la propia región de Viotá a una hacienda de Carlos E. Medina, ubicada en la vereda "El Brasil", y al municipio de Tibacuy, con la ocupación de la hacienda "San José" de una familia Holguín que pedía la suma de \$3.240.000 por su propiedad. Pero también se multiplicaron los procesos de negociación. Gestiones en tal sentido se realizaban en Viotá con dos haciendas de la misma familia Holguín, "Calandaima" y "Batavia Ltda.", y con tres de las cinco haciendas que las Fuerzas Armadas poseían en Melgar: "La Resaca", "Las Mercedes" y "Jamaica", que no estaban explotadas económicamente y que no eran aptas para la agricultura (excepto el cacao), pero sí para la ganadería (20). Su negociación se emprendió sobre la base de un precio de \$250 por fanegada, en promedio. En contraste, dificultades en el logro de un acuerdo sobre el precio retardaban las negociaciones de la hacienda "Atala", de Francisco Sáenz Fetty.

En este mismo contexto, se consideraba favorable la perspectiva de transacción de "La Arabia", de propiedad de la sucesión de la señora María Jaramillo de Jaramillo, ubicada en el municipio de Nilo, con una extensión de 750 fanegadas y con un avalúo comercial de un millón de pesos, aunque se estimaba como posible un arreglo por \$750.000. Se calificaba también como aceptable la oferta de la hacienda "El Avila", en el Huila, con 1.400 hectáreas, 90 de las cuales cultivadas en café, por un valor de \$285.000. Por último, en la hacienda "San José" de Tibacuy, la Comisión tuvo que llegar a un acuerdo con los ocupantes, similar al que se había alcanzado con la hacienda "Floren-

cia", para que se procediera a su compra por parte de la Caja Agraria y a su posterior parcelación.

Toda esta atmósfera de transacciones dejaba la sensación de que la región del Tequendama, y en particular Viotá, estaba en venta. Los campesinos se hicieron incluso a la idea de que estaban a punto de conquistar una victoria definitiva sobre los hacendados y aceptaron desalojar algunos de los predios invadidos. Como consecuencia de ello, durante algunos meses del primer semestre de 1959 se produjo una especie de tregua en las invasiones. Pero transcurrieron los meses y las soluciones no llegaban. Entrado el segundo semestre del mismo año la Caja Agraria aún no había perfeccionado las transacciones y las consiguientes parcelaciones que se habían iniciado a fines de 1958; o, lo que era todavía peor, en casos concretos, como los de las haciendas "Los Guayabos", "La María", "Montecarlo" y "El Avila", la Caja se negaba a adquirirlas con sus propios fondos, descapitalizando así la Oficina de Rehabilitación. En el colmo del cinismo la Caja declaraba sin ambages que no podía invertir sus fondos en propiedades ubicadas en zonas conflictivas que hacían difícil la recuperación de los créditos otorgados. El asunto fue tratado en una prolongada sesión de la Comisión, con asistencia del gerente de la Caja. El coordinador de la Comisión, Gómez Pinzón, planteó abierta e indignadamente la situación que fue registrada en el acta respectiva en los siguientes términos:

"El doctor Gómez Pinzón observó que realmente la Caja no había respondido a la misión que se le había confiado con la prontitud que el problema requería, que no se habían legalizado hasta ahora las entregas de parcelas y se habían suspendido muchas obras en los planes de rehabilitación en las regiones de Sumapaz y Viotá. Dijo, además, que existía una dificultad en las relaciones de Rehabilitación con la Caja ya que las Comisiones enviadas por esta Institución para estudiar las adquisiciones propuestas por la Comisión para parcelaciones, conceptuaban desfavorablemente en la mayoría de los casos proponiendo que tales fincas fueran adquiridas con los fondos de Rehabilitación y no con los propios de la Caja destinados también a este objeto, dan-

20. Hacia el mes de julio de 1959 el gerente de la Caja Agraria, Augusto Espinosa Valderrama estimaba en 3.000 el número de solicitudes de adjudicación en la región de Melgar, pero admitía también que las parcelas adjudicables no eran más de 162.

do por resultado que al adquirir esas fincas con dineros de Rehabilitación se mermarían en gran parte las apropiaciones destinadas a la colonización, lo cual no deseaba en forma alguna el señor Presidente de la República'' (21).

Pero aun en el caso de parcelaciones ya consolidadas se podían advertir fallas protuberantes. En la de la hacienda "San Antonio", considerada como piloto de las parcelaciones privadas llevadas a cabo por la Caja, se ponían de relieve situaciones tan aberrantes como estas: el sistema de puntaje establecido para seleccionar a los adjudicatarios había sacado de competencia a la mayor parte de campesinos de la misma región; las altas cuotas iniciales impidieron el acceso a la tierra de los campesinos pobres y favorecieron el de capitalistas medios y militares en retiro; y, como si lo anterior fuera poco, las parcelas ubicadas en los mejores suelos de la hacienda eran hasta ocho veces más grandes que las ubicadas en terrenos quebrados, de difícil mecanización y con escasez de agua (22).

Los resultados estaban a la vista. Los campesinos se cansaron de esperar y volvieron a invadir ruidosa y masivamente las haciendas. La más espectacular de estas invasiones fue la de la hacienda "Altamira", en jurisdicción del municipio de Silvania en el Tequendama. Dos mil campesinos ocuparon la hacienda, creando el pánico en las propiedades vecinas y en toda la región de Viotá, puesto que la razón era potencialmente la misma. En efecto, meses atrás "Altamira" había sido ocupada y luego desalojada bajo la promesa de una rápida parcelación que no se había realizado. Toda la zona fue preventivamente militarizada.

El problema agrario se fue convirtiendo gradualmente en el eje de las preocupaciones de la última etapa de la Oficina de Rehabilitación. Hacia 1960 el conflicto seguía vivo en el Tequendama con nuevas haciendas invadidas, "Mesaya", en Tolemada, por ejemplo, y con otras en proceso de negociación, como "La Escuela", en Tibacuy. Ya desde noviembre de

1959, en memorial enviado al Congreso, 2.700 campesinos reclamaban la desmilitarización de la zona y el cumplimiento de las promesas de parcelación de las haciendas Florencia, Atala, Buenavista, Costarrica, California y otras en Viotá; La Trinidad y Misiones, en el municipio de El Colegio; Calandayma, La Cajita, El Retiro, en Tibacuy (23).

Para entender esta capacidad de movilización conviene recordar que a mediados de la década del cuarenta solo en el municipio de Viotá había 10 organizaciones campesinas (sindicatos y ligas) reconocidas por el Ministerio de Trabajo, a saber: 1. Sindicato Manuel Murillo Toro, con un total de 220 afiliados: 180 hombres y 40 mujeres, en 1947; 2. Sindicato de Argelia; 3. Sindicato de Costarrica; 4. Sindicato Antonio Nariño; 5. Liga Campesina José Hilario López; 6. Sindicato de Ceylán; 7. Sindicato Agrícola José A. Ramírez; 8. Sindicato Alfonso López P.; 9. Sindicato de Trabajadores del Ingenio Azucarero de San Antonio, Simón Bolívar. El Ingenio fue probablemente una de las mayores concentraciones de trabajadores en el país para la época: se le calculaban 2.000 obreros en la década del veinte; 10. Sindicato Agrícola Francisco de Paula Santander (24).

Pero lo más significativo para este estudio fue que el problema dejó de ser regional y se extendió rápidamente a otros departamentos. El empresario agroindustrial Harold Eder informó en mayo de 1960 a la Comisión "que en el norte del Cauca y en el departamento del Valle se estaba creando un gran malestar a consecuencia de las invasiones de tierras, lo cual era difícil de contrarrestar con un plan de parcelaciones porque el valor de las tierras era muy alto, o por medio de frentes de colonización porque los invasores se resistían a abandonar esas tierras" (25).

Según un informe más o menos detallado de la revista *Semana*, a principios de marzo de 1960 había conflictos agrarios en las siguientes regiones: en Cundinamarca, 14 propiedades en conflicto; en el departamento del Magdalena,

21. *Actas de la Comisión Especial de Rehabilitación*, Acta No. 49, sesión del día 20 de agosto de 1959.

22. *Anales del Congreso*, abril 21 de 1959.

23. *Anales del Congreso*, noviembre 16 de 1959, p. 3.851.

24. Para información complementaria sobre estos aspectos remito al trabajo ya citado de Arevalo y Fula, "Viotá...".

25. *Actas de la Comisión Especial de Rehabilitación*, Acta No. 14, sesión del día 5 de noviembre de 1958.

por lo menos 37; en el Atlántico, por lo menos 13; en Bolívar, 9 áreas de conflicto que cobijaban un número mayor de predios no especificados; Valle, 3; Córdoba, 3; Santander, 4 áreas, sin especificación de número de predios; Norte de Santander, 4 áreas pertenecientes a la Colombiana Petroleum Company; Tolima, se mencionan dos casos, pero se anuncia ampliación de la información; Cauca, varios conflictos en Puerto Tejada; Boyacá, varios casos no especificados en el Territorio Vásquez; Guajira, 1; y Meta, 1 (26).

Lo que estas incompletas cifras demostraban era que el problema agrario había roto la barrera de los departamentos en estado de sitio, la camisa de fuerza del orden público, y que por lo tanto la capacidad de enderezar entuertos de la Oficina de Rehabilitación había sido igualmente desbordada. En suma, que era inaplazable un plan nacional de Reforma Agraria.

4. LAS COLONIZACIONES

La historia moderna de las colonizaciones en Colombia, desde 1948 hasta nuestros días, se confunde con la historia y los ritmos de la Violencia.

El primer organismo estatal especializado en la materia, el **Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal**, fue creado precisamente pocas semanas después del 9 de abril. Su objetivo central, más que la parcelación de baldíos, era el incremento de la producción agrícola tendiente a controlar los efectos de dos factores que explícita o implícitamente se reconocían como coadyuvantes de la protesta popular urbana: el desempleo y el alza en los productos alimenticios. De ahí que una de sus funciones más importantes fuera la de "comprar predios aun cuando estén debidamente cultivados y especialmente los cercanos a los centros de consumo" (27).

Carecemos todavía de una evaluación sistemática de sus ejecutorias, pero lo cierto es que en 1952 se le introdujo una modificación que debe

mencionarse. El Decreto 2490 del 18 de octubre de dicho año dictó medidas encaminadas a impulsar la colonización del Valle del Magdalena, por conducto de la Caja Agraria y en coordinación con los Ministerios de Guerra, Higiene, Obras Públicas y el Instituto de Crédito Territorial. La más significativa de sus reglamentaciones estableció respecto a los aspirantes a parcelas que los beneficiarios con prelación serían los militares en servicio activo o en retiro y los particulares casados, criterio preferencial que habría de ser ratificado por el Decreto 870 del 26 de mayo de 1953.

Dentro del característico afán de los gobiernos sin imaginación por hacer cambios puramente nominales, el régimen militar, mediante el Decreto 1894 de julio 18 de 1953, creó el **Instituto de Colonización e Inmigración**, en remplazo del anterior. El nuevo Instituto puso particular énfasis en dos criterios de acción: el primero se refería a la consolidación de una infraestructura adecuada en materia de vías, educación y salud, previamente a la selección y adjudicación; el segundo alertaba sobre la prioridad que debía dársele a agricultores y ganaderos ya establecidos. Como mandaban los tiempos que corrían, se exigía un certificado de buena conducta.

Los alcances de la colonización militar fueron juzgados más tarde por el Frente Nacional con la misma severidad que habría de serlo el régimen bajo cuya orientación se había realizado. Una Comisión de la Cámara, presidida por el representante Jesús A. Ramírez Suárez, destacó a fines de 1958, irregularidades del siguiente tenor: la administración contable había sido caótica; en la compra de propiedades se habían hecho negociaciones claramente desventajosas para el Instituto; por ejemplo, la finca "Merchán", situada en Saboyá, Boyacá, se había pagado a precios muy superiores a los corrientes en la región, incluía tierras de pésima calidad, en tierra fría, ocupadas con anterioridad por personas que alegaban derechos sobre extensas porciones, y no había sido parcelada; en la compra de los terrenos denominados "Bosques de Chameza" se había contratado a los mismos vendedores para la mensura y parcelación, con las consiguientes adulteraciones que no era difícil imaginar; la hacienda "La Providencia", en Chaparral, se encontraba embargada por obligaciones contraídas por los pro-

26. *Semana*, Bogotá, marzo 3 de 1960.

27. INCORA/IICA, *La colonización en Colombia*, 2 tomos, Bogotá, 1974, t. II, pp. 405 a 415.

pietarios antes de la transacción, y algo semejante sucedía con las haciendas "San Francisco", en Cunday, y "Colombia", entre Manizales y Neira; por razones de orden público, se había perdido en un ciento por ciento la inversión en obras en el principal núcleo de colonización dirigida, Cimitarra, en la zona selvática entre los departamentos de Boyacá y Santander; se habían perdido también inversiones en carreteras, aeropuertos y maquinaria en la colonización de Puerto Asís y en el Sumapaz; había negocios turbios y tráfico de influencias en la compra de aviones y maquinaria a compañías extranjeras; había recibido el Instituto en adjudicación y reserva la astronómica suma de cuatro millones de hectáreas, que estaba en incapacidad absoluta de parcelar (28).

Con estos antecedentes, las funciones del Instituto le fueron asignadas a partir de 1956 a la Caja Agraria, la cual inició a fines de 1958 la realización de numerosos proyectos enmarcados dentro de los planes de la **Oficina Nacional de Rehabilitación**. El objetivo, más o menos expreso era desahogar los centros urbanos de efectivos o potenciales invasores, y crear un muro de contención a la propaganda comunista (29).

Con mucha dedicación pero con un insignificante presupuesto de seis millones de pesos abrió frentes de colonización en las siguientes regiones:

1. En el Ariari, que se constituyó prácticamente en el centro piloto.
2. En el Sarare, Norte de Santander.
3. En el Sumapaz, con particular atención en "Galilea" y en la triada Núñez, Cabrera y Alto Sumapaz. En esta región los planes se facilitaban por el hecho de que la Caja Agraria había recibido del desaparecido Instituto de Colonización los terrenos "**Pardo y Roche**", con una extensión de 230.000 hectáreas.
4. En Doncello y Belén, en el Caquetá.

Además, a mediados de 1959, como instrumento de apoyo a la colonización se había autorizado el establecimiento de Comisariatos para San José de Isnos, en el Huila; San Vicente del Caguán, en Caquetá; Huisitó y Argelia, en el Cauca. Igualmente, se habían aprobado y reglamentado los créditos para los nuevos colonos, con las siguientes especificaciones: cuantía, hasta \$5.000; plazo, hasta 4 años, e intereses del 6%. Estados Unidos, a través del Punto IV y la United States Operation Mission, donó 20 tractores en apoyo a los programas gubernamentales de colonización.

Aparte de las zonas del Plan de Rehabilitación, la Caja, con recursos propios, había iniciado operaciones en el Urabá antioqueño y en la región de Lebrija, en asocio del Comité de Colonización de Santander, con una financiación garantizada de \$3.800.000.

Visto así, en el papel, el programa resultaba muy prometedor, pero también demasiado ambicioso, porque un plan de colonización no se reduce al simple trámite para el traslado de campesinos de una región a otra; implica que con ellos viajen ciertos servicios básicos del Estado: vías, salud, educación, asistencia técnica, créditos, etc. Por otro lado, en la realización de cualquier empresa colonizadora siempre hay envueltas consideraciones políticas de fondo que definen el carácter de los planes. La colonización puede ser una necesidad para los campesinos, o un negocio, un instrumento de valorización, de aumento de la renta de la tierra para los grandes latifundistas consolidados en zonas incomunicadas. La Texas Petroleum Company, por ejemplo, ofreció "regalar" en el Carare un área de 6.000 hectáreas, en terrenos de la Concesión, para efectos de rehabilitación, a cambio del no pago de impuestos de valoriza-

28. *Anales del Congreso*, noviembre 4 de 1958, pp. 1.519 y ss.

29. En una prematura confesión de impotencia frente a las dimensiones sociales de la Violencia, los miembros de la Comisión inflaron desde el primer día de sus deliberaciones los alcances de la influencia comunista a extremos tales que evocaban los tiempos del general Rengifo. En el acta de la primera sesión se registró lo siguiente: "en apoyo a la intervención del Ministro de Gobierno en que expresa su preocupación por 'la intervención comunista en las zonas afectadas (que demostró con una comunicación privada de origen eclesiástico) Gómez Pinzón manifestó que se había ido muy despacio en la lucha contra los agentes de esas doctrinas extranjeras, puesto que si hay elementos foráneos interviniendo deben ser expulsados del país'. Informó que tiene datos que hacen pensar en la posibilidad de que Rusia reparta en nuestro territorio tanto dinero como el que pueda destinar Colombia para auxilio de los perjudicados en esas zonas y que como la forma de regalo que los propagandistas rusos emplearán en la distribución es más directo y de beneficio inmediato, considera que pueden ellos obtener quizás mejores efectos que el gobierno" (*Actas...*, Acta No. 1, sesión del día 8 de septiembre de 1958). Como herramienta eficaz para contrarrestar esa propaganda, tanto el dirigente político Carlos Lleras Restrepo, como algunos miembros de la Comisión Nacional Investigadora de las Causas de la Violencia, proponían acometer de inmediato un programa de colonizaciones y parcelaciones.

ción por la carretera que el ministro de Obras Públicas, Virgilio Barco, tenía proyectada para la incorporación de la región al país, propuesta que contó con el visto bueno de la Comisión y el rechazo de la Caja Agraria. La colonización podía ser también un recurso a través del cual poderosas organizaciones gremiales, como las de los ganaderos, podían poner a su servicio lo que consideraban eficaces contingentes de policía montada.

En todo caso, los planes oficiales de colonización no actúan en terreno virgen, sino en escenarios ya conflictivos. Cuando se inicia en febrero de 1959 el plan de colonización del Ariari, teóricamente el más importante de esta etapa, ya había establecidas en la región cerca de 14.000 personas, la mayoría liberales, pero con fuertes núcleos de conservadores (parte alta del Ariari) e incluso de comunistas (en la cordillera) que se distribuían en poblaciones tales como Santiago Pérez, Rincón de Bolívar, Cubarral, Medellín del Ariari y Granada. Este pluralismo político que en principio debía favorecer un nuevo clima de concordia, alimentaba de hecho la mutua desconfianza, los temores y las tensiones permanentes, a tal punto que si se proyectaba la construcción de un puente o un carretable había que construir tres para evitar acusaciones de favoritismo de parte de los siempre suspicaces dirigentes políticos nacionales o para impedir que los recursos asignados a un núcleo fueran utilizados como una ventaja en sus hostilidades con los otros.

Pero el afán del momento era producir hechos. En la sesión del 27 de mayo de 1959 el Coordinador informó que a partir de la fecha empezaban a trasladarse los nuevos pobladores del Ariari a razón de una familia diaria. Dichos pobladores, procedentes de los departamentos en estado de sitio y de Cundinamarca, serían seleccionados por las Oficinas Seccionales de Rehabilitación y solo se les exigiría como condición disponer de los recursos de transporte. Los cupos utilizables se repartirían en las siguientes proporciones: un 20% para Cundinamarca y Caldas, un 15% para el Tolima, un 10% para el Valle, un 5% para la Caja Agraria, un 20% para el director de las obras de colonización. El 30% restante se distribuiría según las necesidades que se fueran presentando, pero por el momento se excluía a Cauca y Huila

por disponer tales departamentos de abundantes tierras para la colonización (30).

La exploración inicial correría por cuenta de 100 funcionarios de la Caja Agraria que incluían topógrafos, cadeneros y trocheros. Adicionalmente, se emprendería la organización de campamentos (en Canaguaro, Puerto Ariari, Avichure y Mogotes), de comisariatos (en Las Playas, Canaguaro, Avichure y Cubarral), de granjas (en Iraca) y de agencias de la Caja (en Granada).

Pero una cosa era lo que se proyectaba y otra lo que efectivamente habría de cumplirse. Hasta diciembre de 1959 solo habían recibido parcela y créditos 251 colonos en el Ariari y 146 en el Caquetá, cuando lo que se había calculado para esa fecha era tener 2.447 familias de colonos adecuadamente instaladas. El plan había fracasado y la conclusión del Coordinador fue tan contundente en este caso como lo había sido a propósito de las parcelaciones de haciendas en el Tequendama: “El rendimiento dado por la Caja en este contrato no corresponde a los deseos del Gobierno, ni a la urgencia y magnitud de los problemas por resolver” (31). Aunque a algunos miembros de la Comisión, incluido el ministro de Gobierno, les preocupaba sobre todo el prestigio de la Caja, el Coordinador dejó expresamente consignada su inconformidad con las siguientes anotaciones:

- “a) La Caja no había rendido cuentas sobre la inversión de los fondos que se le habían situado;
- b) El costo de las obras del Ariari era considerablemente alto, lo mismo que el de algunas parcelaciones, lo cual recargaría el costo de las parcelas;
- c) Hay gastos hechos por la Caja como los de Santiago Pérez que no pueden imputarse al contrato por no haber sido autorizados por la Comisión;
- d) En la última cuenta que había rendido la Caja figuraba maquinaria, muebles, vehículos y enseres que no se encontraban discriminados ni se conocía exactamente su situación ni su destinación;
- e) La Caja había demorado sin razón aparente el pago del transporte de los bulldóze-

30. Actas..., Acta No. 37, sesión del día 27 de mayo de 1959.

31. Ibid. Acta No. 8, sesión del día 29 de marzo de 1960.

res obsequiados por el Punto IV, por lo cual se había estancado la ejecución de las carreteras de penetración en los frentes de colonización;

- f) había errores de imputación en las cuentas lo cual revelaba una deficiente contabilización de las inversiones'' (32).

Además, la Caja había inflado sueldos, gastos promedio por colono, costos de medida de terrenos, etc. Es decir, había realizado operaciones tan sospechosas como las que habían dado pie al juicio de responsabilidades al Instituto de Parcelaciones del régimen militar. Sin embargo, el Frente Nacional era un pacto no solo de concordia sino también de complicidades y por lo tanto nada de ello se dejó traslucir a la opinión pública. La Oficina de Rehabilitación cargaba con los costos políticos de la ineficiencia o los manejos fraudulentos de la Caja Agraria.

A la luz de las anteriores consideraciones resultaba por lo menos irónico que algunas autoridades regionales de las zonas de colonización, como el Intendente del Meta, se quejaron de que se pudiera estar operando demasiado rápido en el traslado de colonos. Pero se quejaban también de que no se estaban examinando cuidadosamente los antecedentes de los desplazados. Lo que sucedía, debe recordarse aquí, era que en aquellos tiempos el simple hecho de proceder de determinadas regiones, del Tolima por ejemplo, tenía connotaciones estigmatizantes: salvo prueba en contrario, al migrante de este tipo de regiones se le presumía guerrillero, bandolero o chusmero. A estas prevenciones, que tenían indudablemente un efecto paralizante sobre los planes oficiales, no escapaban, por supuesto, las autoridades bogotanas. Como consecuencia de esta ideologización de los programas gubernamentales, el problema apremiante del reparto de tierras era frecuentemente desplazado por los debates en torno a la necesidad de hacer presencia militar en zonas aisladas y de predominio comunista, así éstas se encontraran en relativa calma. Con este criterio defensivo, y con el fin de controlar la notoria influencia de Juan de la Cruz Varela en el Sumapaz, se planearon puestos de policía

montada, aeródromo y radioteléfono en El Tunal y Concepción. Lo mismo se hizo con El Pato y Guayabero, regiones éstas en donde ya se habían establecido algunas avanzadas colonizadoras, de 250 familias en la primera y de 50 en la segunda, bajo la tutela de organizaciones comunistas. El argumento para la militarización en estos casos no era, pues, que hubiera problemas de orden público, sino que había comunistas.

Pero ni la ineficiencia ni las trabas de diversa índole que exhibía la colonización dirigida pueden llevar a pensar que los flujos migratorios se hubieran interrumpido. Sin o contra el Estado, y en todo caso con mayores costos políticos para éste en el largo plazo — como lo atestigua el hecho guerrillero hoy —, la colonización desordenada y espontánea seguiría su marcha, convirtiéndose en multiplicadora de nuevos conflictos. Ya no se trataba solamente en este segundo caso de migrantes peligrosamente apiñados en las ciudades, sino de la presión incontrolable de campesinos directamente arrancados de sus parcelas por la Violencia (33).

En verdad, el proceso de colonización espontánea era no solo paralelo o posterior al de colonización dirigida sino que frecuentemente le precedía, aunque en algún momento ambos se encontrarán. La trayectoria de ambos en las colonizaciones de los ríos Lebrija, Ermitaño y Catatumbo, en los Santanderes, es suficientemente ilustrativa.

En cuanto a la primera, la del Lebrija, fue estimulada no solo por el obvio factor de expulsión, la Violencia, sino también desde mucho antes por factores de atracción claramente identificables, como las promisorias perspectivas petroleras de la zona que habían traído consigo la apertura de importantes vías de comunicación (ferrocarril de Bucaramanga-Puerto Wilches y ferrocarril del Atlántico). Fueron también hallazgos petrolíferos en el área de la antigua Concesión de Mares los que sirvieron de acicate a la colonización de la zona abarcada por lo que en tiempos del INCORA

32. *Actas...*, Acta No. 62, sesión del día 16 de diciembre de 1959.

33. Para esta otra cara de la colonización, véase el magnífico relato de Alfredo Molano, *Selva adentro, El Ancora*, Bogotá, 1987.

habría de conocerse como "Proyecto Santander No. 1", que incluía a San Vicente de Chucurí, principal productor cafetero del departamento, y a otros municipios de variada importancia regional como Barrancabermeja, Vélez, Simacota y Betulia.

Tras el fracaso del Instituto de Parcelaciones del gobierno de Rojas Pinilla, la colonización del río Lebrija la asumió en 1958 el "Comité de Colonización de Santander", el cual a su vez la delegó en 1959 a la Caja Agraria, asesorada por una misión americana. Y sucedió lo que puede ser considerado como un desenlace típico de las intervenciones tardías de las agencias estatales. El área de colonización proyectada inicialmente por la Caja, que era de 509.000 hectáreas, se vio en la práctica reducida a solo 55.000 hectáreas, por dos razones principales: la primera fue que sobre los terrenos reservados para la ejecución del programa alegaron a última hora títulos previos entidades acaparadoras de tierras, como la sociedad "Terrenos Valenzuela", que se reclamó propietaria de 120.000 hectáreas ubicadas en la margen derecha del río. La segunda fue que la iniciativa oficial se encontró con que ya se había producido efectivamente una colonización espontánea, agotada prácticamente en el curso de un año. La eficacia de esta última fue tal que el jefe de la División de Colonización de la Caja se vio obligado a reconocer que, con excepción de las grandes haciendas ganaderas que se formaron con posterioridad a la apertura del ferrocarril de Puerto Wilches, el resultado había sido una distribución más o menos equitativa entre los 4.000 colonos, que con sus familias conformaban una población aproximada de 20.000 habitantes (34). En contraste, la Caja Agraria, hasta noviembre de 1962 solo había aprobado 30 resoluciones de titulación, 14 de las cuales todavía sin notificar.

Siguiendo pautas similares se desarrolló el proceso de poblamiento del río Ermitaño. Las vías de penetración construidas por la Texas en busca del "oro negro" abrieron una nueva frontera a los fugitivos de la Violencia. Hacia 1962, el núcleo colonizador era estimado en

unas 1.300 familias, procedentes principalmente de Caldas, Tolima, Valle, Antioquia, Chocó y Boyacá. Los 7.000 colonos que en la misma época se habían arraigado en la región del Carare, con epicentro en Cimitarra y Vélez, eran migrantes de los mismos departamentos. El cronista de la colonización del Catatumbo pudo anotar simplemente que ésta se había desplegado como "un proceso continuo, especialmente a partir del año de 1948" (35).

Como epílogo de este desordenado haz de corrientes colonizadoras, podría mencionarse el desplazamiento improvisado y masivo que se produjo a partir de 1968 al sitio denominado **El Retorno**, en el Vaupés, el cual fue promovido por una cadena radial bajo el lema "el retorno al campo de los hijos de la Violencia", y que por su propia dinámica se desintegró rápidamente. A la colonización armada y a la colonización campesina, estudiadas por William Ramírez Tobón y Alfredo Molano, se sumaba ahora la "colonización de los desesperados".

En este panorama, la contribución real de la Oficina de Rehabilitación a la solución del problema agrario exacerbado por la Violencia, no puede calificarse más que de irrisoria, a pesar de que se pregona a diario que la colonización constituía una de las estrategias prioritarias del primer Gobierno del Frente Nacional.

5. CONCLUSION: CRISIS DE LA COMISION

La Rehabilitación había surgido explícitamente como una estrategia de acción estatal en dos frentes: el de la asistencia social a los damnificados de la Violencia y el de la reincorporación de los excombatientes a la vida ciudadana y al trabajo productivo. Sin embargo, desde por lo menos mayo de 1959, algunos sectores políticos, con creciente audiencia pública e incluso con cierto eco dentro de la Comisión, empezaron a cuestionar la esencia misma de la Rehabilitación. Se quejaban de que ésta, en lugar de favorecer a las zonas devastadas y a las víctimas, estaba privilegiando a las regiones aún no

34. Rafael Arciniegas A., *Colonización del río Lebrija*, INCORRA, s.f.; Alberto Ceballos Arango y Gustavo Jaramillo Z., *Colonización del río Lebrija*, INCORRA, s.f.

35. Armando Riascos S. y Antonio Medina S. *Estudio de la colonización voluntaria del río Ermitaño*, INCORRA, Bogotá, octubre de 1962. Instituto de Desarrollo de la Comunidad, *La colonización del Catatumbo*, Bogotá, 1971.

pacificadas y a los propios agentes de la Violencia. La acusaban incluso de estar premiando infractores de la ley no solo con la suspensión de las acciones penales (amnistía) sino con préstamos y adjudicación de tierras.

La controversia sobre estos temas llevó a que, por ejemplo, el Fondo Ganadero del Huila se negara a prestarle dinero al ex-guerrillero comunista "Charronegro", a pesar de que se había acogido al beneficio de la amnistía; llevó también a que se promoviera un ruidoso debate en el Parlamento por un préstamo que el Banco Popular había adjudicado a "Pedro Brincos", al parecer con base en dudosos procedimientos; y llevó, finalmente, a que la Caja Agraria, en un insólito arrebató de legalismo, iniciara cobro judicial del préstamo de rehabilitación otorgado al "deudor moroso" Teófilo Rojas, "Chispas".

Con todo, lo que minó irreversiblemente la autoridad y la credibilidad de la Oficina de Rehabilitación fue el debate público suscitado en torno al caso de Fabio Octavio Isaza Rincón, a. "El Mico", renombrado bandolero, conocido por sus andanzas criminales en la región del Carare. El asunto comprometió directamente a funcionarios regionales de Rehabilitación en conductas no solo controvertibles políticamente sino violatorias de la ley penal, ya que autorizaron el traslado de dicho personaje a la zona de colonización del Ariari, cuando aún se encontraba *sub judice* y ni siquiera estaba tramitando la aplicación de la amnistía vigente.

Solo *a posteriori* era posible reconocer cómo este tipo de polémicas sobre la "legalidad" o la "institucionalidad", que tan maltrecha iban dejando la imagen de la Rehabilitación, bien hubieran podido evitarse o atenuarse si no hubiera habido tanto afán en suprimir, en lugar de reestructurar si era necesario, la Comisión de Paz, que había actuado inicialmente hombro a hombro con la de Rehabilitación. Puesto que por principio cualquier proceso de paz involucra al Estado y a fuerzas insurgentes que lo han desconocido o combatido, el trato con éstas no puede encasillarse siempre en los incisos de los códigos o de la Constitución. Paralelamente a los canales institucionales se requiere la intervención de una instancia de negociación política.

Reinaba, pues, un ambiente de aprehensión cuando a mediados de junio de 1959 empezó a ser discutido el primer balance de las ejecutorias de la Comisión. Desde entonces las opiniones de los propios miembros sobre el futuro de la entidad gubernamental estuvieron notablemente divididas: algunos afirmaban con tono entre cortés e hipócrita que ya había cumplido sus objetivos y era oportuno fijarle término a sus funciones; otros, menos severos, opinaban que había que rectificar los métodos con los cuales se estaba trabajando; otros reconocían sin atenuantes que su labor había sido ineficaz; y, finalmente, los más, en alarde de abierto oportunismo político, estaban dispuestos a aceptar cualquier argumento en contra pero se oponían a que se decretara en ese momento la extinción de la Oficina pues ello podía darle un aire de derrota al Gobierno; en consecuencia, abogaban más bien por un desmonte gradual de la Comisión.

El golpe de gracia dentro de la Comisión lo dio el ministro de Salud Pública, José Antonio Jácome Valderrama, en la sesión del 10. de julio de 1959, con una constancia en la que se planteó que la Comisión ya no se justificaba, que era una duplicación del Consejo de Ministros y que sus labores debían ser trasladadas a los respectivos ministerios, gobernaciones y entidades competentes. Por el momento hubo sorpresa y hasta indignación de parte de algunos, pero, de hecho, la constancia fue una notable anticipación al curso de los acontecimientos en los meses venideros (36).

Lleras Camargo, que había recibido información detallada sobre estos debates, esperó hasta la alocución presidencial del 20 de julio ante el Congreso para hacer las necesarias precisiones oficiales. A la pregunta recurrente de si los amnistiados debían ser beneficiarios de los préstamos de Rehabilitación, respondió recordando que uno de los objetivos centrales del Gobierno al crear la Comisión Especial había sido precisamente el de evitar que los colombianos que se habían convertido al bandolerismo y a la guerrilla se sintieran "impelidos por una sociedad desconfiada y dura, o por la pérdida total de sus bienes, a regresar al monte y a las armas" (37). Y frente a la polémica sobre

36. *Actas...*, Acta No. 42. sesión del día 10. de julio de 1959.

37. *Anales del Congreso*, julio 25 de 1959, p. 1.735.

el balance y perspectivas de la Rehabilitación, el Presidente se pronunció con una fórmula salomónica que dejó contentos tanto a los simpatizantes como a los adversarios de la política oficial. Destacó, para complacer a los primeros, que las realizaciones de la Comisión habían sobrepasado las expectativas del Gobierno; pero añadió, para tranquilizar a los segundos, que tal empresa no podía continuarse indefinidamente. Para evitar traumatismos en la terminación fijó un plazo de seis meses al cabo de los cuales las obras todavía inconclusas serían trasladadas a los ministerios y gubernaciones, con los ajustes presupuestales necesarios para su culminación. Esta fórmula del traslado o reubicación de tareas aún no terminadas se consideraba preferible a la de la prórroga de la Comisión como tal para el año de 1960, pues según se argumentaba, y con razón, "la sola existencia de la Rehabilitación daría margen para muchas exigencias que demandarían un presupuesto específico que el gobierno no está en capacidad de apropiar" (38). En últimas, el traslado de las obras de Rehabilitación a los departamentos era también una manera muy sutil de descentralizar los problemas.

Tras el anuncio de estas medidas, en el seno mismo de la Comisión se abrieron paso juicios cada vez más severos sobre los organismos colaboradores de la Rehabilitación. Por ejemplo, las Comisiones de Titulación de Baldíos fueron suprimidas en razón de que su labor "había sido insignificante" (39). Luego se propuso la supresión de las Comisiones Seccionales de Rehabilitación en virtud de que se las consideraba "innecesarias" y de que eventualmente, como se había visto en casos ya mencionados, podían comprometer al Gobierno en actuaciones equívocas cuando no delictivas. Y con los Equipos Polivalentes, esos mecanismos de acción comunal recomendados por la Comisión de Asuntos Sociales de la ONU y por la Misión Le Bret, que tanto defendían los asesores filipinos del gobierno, la evaluación era ciertamente más compleja, pero lo increíble era que no se sabía exactamente qué hacer con ellos: no había recursos para seguirlos sosteniendo, y se temía que su supresión tuviera efectos perturbadores en las zonas que más se

beneficiaban de su actividad, particularmente en el Tolima. En forma casi mendicante se pedía a la Federación de Cafeteros que se hiciera cargo de ellos.

Lo paradójico fue que mientras se debatía la disolución definitiva de la Comisión, en el Parlamento hacía tránsito un proyecto de ley que la reestructuraba y la prorrogaba por dos años más. Extraño e inesperado desenlace, pues daba la sensación de que incluso sus propios miembros estaban esperando con beneplácito la cesación de sus funciones.

En la composición de la nueva Comisión no hubo variaciones de mayor envergadura. Quedó integrada así: cinco ministros (Gobierno, Justicia, Fomento, Agricultura, Obras Públicas), un delegado presidencial (Consejero) y un director ejecutivo (40). En lo que sí hubo un replanteamiento significativo, por lo menos a nivel formal, fue en la concentración y racionalización de sus actividades. Para esta segunda etapa de la Rehabilitación, que se inició en enero de 1960, el ministro de Gobierno, Jorge Enrique Gutiérrez Anzola, propuso, en efecto, como prioridades, las siguientes: el problema de tierras y el que llamó "problema humano".

Pero, a decir verdad, las soluciones no resultaban convincentes. Frente al problema de tierras se mencionó expresamente una política de parcelaciones, pero como se demostró en páginas anteriores, ésta ya había fracasado ruidosamente, en buena medida por la inoperancia de la entidad ejecutora de esos planes, la Caja Agraria. Al encuentro del problema agrario se avanzaba, de hecho, por otros caminos: había un encendido debate en el Congreso sobre una nueva legislación y se estaba a la espera de la creación de un organismo estatal especializado —el INCORA— que hiciera el relevo. Entre tanto, la única novedad en materia agraria eran los llamados Tribunales de Conciliación y Equidad que se pusieron en marcha desde fines de febrero de 1960 y que habían surgido por iniciativa de la Comisión con la tarea específica de

38. Actas..., Acta No. 43, sesión del día 16 de julio de 1959.

39. *Ibid.*, Acta No. 44, sesión del día 17 de julio de 1959.

40. Estos eran los integrantes de la reestructurada Comisión: ministro de Gobierno, Jorge Enrique Gutiérrez Anzola; de Justicia, Germán Zea Hernández; de Fomento, Rodrigo Llorente; de Obras Públicas, Virgilio Barco Vargas; delegado del Presidente, José Gómez Pinzón, y como director ejecutivo de Rehabilitación, Guillermo Sanín Botero.

“solucionar situaciones de hecho y obtener el restablecimiento de derechos vulnerados por actos de violencia respecto a bienes raíces...”

Por otra parte, la segunda prioridad, que el Ministro definió vagamente como “el problema humano”, apuntaba a un desplazamiento restrictivo en el contenido mismo de la Rehabilitación, pues en tanto que en la primera etapa se la había concebido fundamentalmente como un programa de reconstrucción económica y social, ahora se la asociaba y circunscribía a temas tales como la construcción de reformatorios infantiles y casas de protección, o a la reorganización del sistema carcelario, es decir, a contenidos prestados de la criminología y la psiquiatría forense. Recuérdese que la terminación de los trabajos de adaptación de la isla-prisión Gorgona fue una de las obsesiones del período.

En todo caso, en esta segunda etapa, los síntomas de agotamiento de la capacidad de acción de la Oficina eran ostensibles: el recrudecimiento de la Violencia le había quitado todo protagonismo a la Rehabilitación en tanto plan de reconstrucción económica; también había disminuido notoriamente el ritmo de trabajo de la Comisión, lo cual se manifestó incluso en la frecuencia de las reuniones, que de una y hasta dos sesiones semanales pasó a una quincenal o mensual; y de los dos años extras de vida que le había dado el Congreso no alcanzó a disfrutar siquiera de uno, pues aunque el Gobierno decretó formalmente su extinción el 29 de diciembre de 1960, en el último semestre solo había sesionado tres o cuatro veces. Lo que había sido presentado como prórroga de sus actividades se convirtió finalmente en una prolongación de su agonía.

Solo en retrospectiva podía entenderse lo que había pasado. En efecto, al término de la primera etapa, el Tolima, que había sido comprobadamente el departamento mayormente atendido por la Rehabilitación se encontraba nuevamente en llamas, a tal punto que una de las últimas sesiones de esta fase (la del 11 de enero de 1960), que por lo demás fue de carácter extraordinario, le fue dedicada enteramente al tema del orden público en el Tolima (41). En

particular, se hizo un detenido análisis de las posibilidades de tecnificación de las comunicaciones para superar la compleja topografía de la región y poner en estrecho contacto, ofensivo y defensivo, los elementos del triángulo **unidades militares-autoridades civiles-hacendados**, frente al triángulo **bandoleros-gamonales y campesinos**.

La razón de fondo de este lánguido final estaba en el hecho de que la represión y no la Rehabilitación era el nuevo nombre de la política bipartidista frente a la Violencia o quizás, simplemente, en la incongruencia entre diagnóstico y soluciones, puesto que la Rehabilitación había sido diseñada como un programa para “después” de la Violencia, y la Violencia, en verdad, no había terminado.

41. Actas..., Acta No. 65, sesión del día 11 de enero de 1960. A esta sesión extraordinaria fueron invitados el subgerente de

la Federación de Cafeteros, el gerente de la Empresa de Telecomunicaciones y un técnico de la Misión Inglesa de Comunicaciones, de apellido Faulkner.