LA REFORMA AGRARIA DEL FRENTE NACIONAL

De la concentración parcelaria de Jamundí al Pacto de Chicoral

Carlos Villamil Chaux

UTADEO
UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ JORGE TADEO LOZANO

LA REFORMA AGRARIA DEL FRENTE NACIONAL

De la concentración parcelaria de Jamundí al Pacto de Chicoral

Carlos Villamil Chaux

UTADEO
UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ JORGE TADEO LOZANO
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Villamil Chaux, Carlos
La reforma agraria del Frente Nacional. De la concentración parcelaria de Jamundí al Pacto de Chicoral / Carlos Villamil Chaux. -- Bogotá : Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Facultad de Ciencias Sociales, 2015. 146 p.: il.; 24 cm.

ISBN: 978-958-725-167-8

1. REFORMA AGRARIA – HISTORIA - COLOMBIA. 2. INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA – HISTORIA. 3. COLOMBIA – HISTORIA – FRENTE NACIONAL, 1958-1974. I . tit.

CDD333.31861"V715"

Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano
Carrera 4 Nº 22-61 – PBX: 242 7030 – www.utadeo.edu.co

La reforma agraria del Frente Nacional
De la concentración parcelaria de Jamundí al Pacto de Chicoral

ISBN: 978-958-725-167-8
Primera edición: 2015

Rectora: Cecilia María Vélez White
Vicerrectora académica: Margarita María Peña Borrero
Director de Investigación, Creatividad e Innovación: Leonardo Pineda Serna
Decana de la Facultad de Ciencias Sociales: Sandra Borda Guzmán
Editor en jefe: Jaime Melo Castiblanco

Coordinación editorial: Henry Colmenares
Corrección de estilo: César Mackenzie
Diseño de cubierta y fotografía: Luis Carlos Celis Calderón
Diagramación: Mary Lidia Molina Bernal
Impresión digital:

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin autorización escrita de la Universidad.

Editado en Colombia
Edited in Colombia

A Marta Carvajal

Un personaje maravilloso

Contenido

9 Introducción

17 Situación de Colombia en los años sesenta. El Frente Nacional

47 La reforma agraria del Frente Nacional

77 La concentración parcelaria de Jamundi

95 Diferentes reacciones

113 El nuevo gobierno: indecisión, conflicto y final

135 Conclusiones

140 Bibliografía

1. Introducción

1.1 Antecedentes

Muchos analistas creían, cuando se aprobó la Ley 135 de 1961, que la mala distribución de la tierra tenía efectos muy negativos sobre el crecimiento y sobre la tranquilidad del país. Para ellos, los problemas agrarios estaban en la base de los conflictos sociales y de la consiguiente violencia. En los años sesenta la reforma agraria se planteó como un objetivo que compartían personas con visiones muy diferentes: algunas de izquierda que buscaban equidad, y otras que consideraban que era importante hacerla para promover el bienestar y el progreso económico. Por otra parte, es de suponer que la mayoría de los pequeños labriegos estaban interesados, en un país campesino como era Colombia en ese entonces, en que se adelantara una reforma que les diera acceso a la tierra que trabajaban. Además, se contaba con el apoyo de EE. UU., a través de su programa Alianza para el Progreso, propiciado por la AID.[1] Sin embargo, vistos los resultados, no fue mucho lo que se logró. ¿Cuál fue la causa de que un programa, con tanto apoyo aparente, no avanzara como se esperaba?

1 USAID, traducido del inglés como Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y conocida en español como la AID.

Entre 1961 y 1971 no fue posible modificar la estructura de la propiedad rural. La Ley 135 se veía débil, y el gobierno no mostraba interés en utilizarla. Por eso, en 1966, cuando su promotor, Carlos Lleras Restrepo, llegó a la Presidencia de Colombia se tomaron una serie de medidas para hacerla más efectiva atacando los problemas más apremiantes. En 1967 se inició la Campaña de Organización Campesina para conseguir que los pequeños labriegos se organizaran, participaran en el proceso y le dieran su apoyo político. En 1968, para hacer posible la conversión de pequeños arrendatarios y aparceros en propietarios, se dictó la Ley 1 que permitía afectar para ello tierras de propiedad privada cualquiera que fuera su grado de explotación. Los efectos de estas dos medidas fueron visibles pero limitados. Para acelerar su ejecución se apeló finalmente a los mecanismos más drásticos contemplados en la Ley 135, como la concentración parcelaria, que para dotar de Unidades Agrícolas Familiares a los minifundistas permitía afectar tierras de propiedad privada, aledañas y cercanas a las zonas de minifundio cualquiera que fuera su grado de explotación. La concentración parcelaria de Jamundí, declarada por el INCORA en junio de 1970, al final del gobierno de Carlos Lleras, era una prueba más del esfuerzo que se hizo durante ese gobierno para hacer más efectiva la reforma.

En este texto se va a analizar, precisamente, la importancia de ese proyecto, los motivos que tuvo el gobierno para promoverlo, las reacciones que generó y la manera como los sectores terratenientes y sus aliados lograron frenar su ejecución.

1.2. La hipótesis de trabajo

La hipótesis que hemos considerado como base de nuestro análisis se expone a continuación:

La concentración parcelaria de Jamundí, por sus características legales, por el lugar en donde se pretendía desarrollar, por la participación de los campesinos organizados en su gestación y por el momento en que se promulgó, constituyó un "punto de inflexión" en el desarrollo de la reforma agraria del Frente Nacional y llevó a la "Coalición Político-Terrateniente", que en ese momento contaba con suficiente poder político en Colombia, a tomar las medidas necesarias para detener su ejecución. Para ello, representantes muy destacados de los partidos políticos dominantes, con el apoyo del Gobierno Nacional, suscribieron, a comienzos de 1972, en las instalaciones de la Caja Agraria en Chicoral, Tolima, un "Acuerdo" conocido como el Pacto de Chicoral, que luego se plasmó en la Ley 4 de 1973 e introdujo una serie de modificaciones a la Ley 135 de 1961 que la tornaron inaplicable, dando así término al intento del Frente Nacional de modificar por medios legales la estructura de tenencia de la tierra en beneficio de los campesinos colombianos.

1.3. Enfoque y alcance del trabajo

No pretendemos en este estudio hacer un análisis de la situación de la tenencia de la tierra en Colombia en los años sesenta del siglo pasado, ni pensamos mencionar las razones por las cuales su distribución era injusta e inequitativa. Todos los estudios y análisis que hemos tenido a nuestro alcance relacionados con este tema coinciden en la necesidad de corregir las injusticias e inequidades existentes y, por ello, tomamos como punto de partida la conclusión a la que llega Carlos Lleras Restrepo en la ponencia en la cual sustentó ante el Senado de la República en 1961 la propuesta de una Ley de Reforma Agraria cuando, después de analizar algunas de las estadísticas más recientes llegó, en el capítulo de esa ponencia denominado "Estructura de la propiedad agraria, uso de la

tierra, razones para la reforma agraria", a unas conclusiones que expresa de la siguiente manera:[2]

> No se dispone en Colombia de cifras dignas de completa fe sobre la distribución de la propiedad rústica y tampoco de un censo de las propiedades agrícolas; cualesquiera que sean las imperfecciones de esas estadísticas, la mala distribución de la propiedad de las tierras, con su dos graves extremos, el minifundio y el latifundio, salta a la vista. Por lo demás, es un fenómeno que cualquier observador del país puede apreciar directamente. Si, pues, hay una defectuosa estructura de la propiedad rústica, y, además, parcialmente por efecto de ese mismo fenómeno, una mala destinación de la tierra desde el punto de vista de la explotación en muchas regiones, se justifica plenamente que el Estado intervenga para corregir una y otra anomalía, tanto por razones de equidad social, como por otras muy claras de utilidad económica.

Pretendemos analizar el cambio que se deseaba realizar como un fenómeno eminentemente político, es decir, como el resultado de una interacción de fuerzas, distintas y contrapuestas en los intereses que representaban que, utilizando su fortaleza de manera diferente, luchaban por mantener o modificar una situación existente.

1.4. Metodología

Teniendo en cuenta que el autor es ingeniero, se apela a la grafostática y, de acuerdo con ella, a gráficos que muestren, mediante el uso de polígonos vectoriales, la *resultante* de la interacción de esas fuerzas de diferen-

2 AA. VV. (1961). *Tierra: 10 ensayos sobre reforma agraria en Colombia.* Bogotá: Tercer Mundo.

te magnitud y dirección.[3] El efecto demostrativo que buscamos se logró siguiendo, para el proyecto Atlántico Nº 3 situado en el sur del departamento del Atlántico, la metodología mencionada y analizando, por medio de dos polígonos que mostramos a continuación (gráfico 1), la situación reinante antes y después de cumplido el proceso de organización de los campesinos, y la llegada a la zona del INCORA en 1964.

Las dos fuerzas principales en pugna en la zona eran, sin duda, los campesinos y los terratenientes. Los primeros están representados en el primer polígono por un vector corto que demuestra que, a pesar de su crecido número, su fuerza era muy precaria en razón a su pobreza y falta de organización. El vector, además de su escasa longitud, está caracterizado por su dirección y en la figura se designa como "*Campesinos"*. La otra fuerza, los terratenientes, se encuentra colocada en dirección opuesta, es de mayor tamaño porque su poder es superior, no solamente por su capacidad económica sino porque generalmente están acompañados y apoyados por otras fuerzas muy importantes, con las que forman una *"Coalición"* cuyas características describimos a continuación.[4]

I. A nivel nacional, el poder reside en las sedes principales de las agremiaciones de grandes propietarios y ganaderos, la SAC[5] y Fedegán,

3 Rubio Sanjuán, I. (1958). *Elementos de grafostática.* Barcelona: Labor.

4 En el libro *80 años del Ministerio de Agricultura: el agro y la cuestión social*, publicado por TM Editores, Banco Ganadero, Caja Agraria y Vecol, compilado por Absalón Machado y editado por Ediciones Tercer Mundo en 1994, figura un ensayo de Alfredo Molano Bravo titulado "Algunas consideraciones sobre colonización y violencia" en donde se hace una detallada descripción de los integrantes de lo que hemos llamado *"La coalición"* y de la manera como interactúan para someter al campesino.

5 "La Sociedad Colombiana de Agricultores estaba constituida por 9500 afiliados –bajo el liderazgo de grandes terratenientes– y representaba al sector rural en el Banco de la República, la Caja de Crédito Agrario, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, las Juntas de

entidades gremiales que, a pesar del número reducido de sus asociados, detentan un poder considerable en todo lo relacionado con el agro, e influyen poderosamente en las decisiones que se toman en el Parlamento Nacional, integrado en muy buena medida por los terratenientes regionales, donde las políticas se deciden o inducen con su voto, así como en los directorios nacionales de los partidos, en las casas matrices de los periódicos y publicaciones nacionales y en los centros de opinión más importantes del país.

II. A nivel regional, en donde se genera su poder, los terratenientes actúan apoyados por personas con quienes comparten sus intereses: parientes cercanos, trasportadores y comerciantes, jueces de distrito o departamentales, sus parientes y amigos, notarios y, en general, miembros de capas sociales y económicas superiores que derivan su riqueza de la tierra y que, a pesar de tener intereses diferentes, manejan los votos de los campesinos y de los pobres y desempeñan funciones políticas o administrativas en la región. Por las razones mencionadas, insistimos en su existencia y su poder y asignamos a este vector el nombre de la "Coalición Político-Terrateniente" o, simplemente, la "*Coalición*".

Se observa, además, la presencia de otra fuerza muy importante, representada por el *"Estado",* que cambia de dirección según las circunstancias políticas. Y, finalmente, existen una serie de fuerzas más pequeñas como los medios de comunicación, la opinión pública en general, los partidos políticos, la Iglesia católica, etc., que actúan de manera generalmente más débil y, por lo general, se neutralizan; por eso, las representamos en dirección horizontal. A estas, las denominamos *"Otros".*

Control de Cambios y de Precios y, en fin, en los organismos estatales de conducción económica. O sea que el 0,1% de la población activa rural de cerca de 5 millones de personas asumía la representación por derecho propio de toda esa población" (García, 1973, p. 105).