

# MENSAJE DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA AL CONGRESO NACIONAL



20 de Julio de 1961.

Señores Miembros del Congreso:

Ya mucho más cerca del término de esta administración que de su comienzo, vuelvo, por tercera vez, a dar cuenta del estado de la nación, tal como lo conoce y juzga el Gobierno, al iniciarse la nueva legislatura.

El Congreso ha estado reunido ininterrumpidamente durante el año último en comunicación permanente con el Gobierno y es difícil, por tanto, que haya campo alguno de la acción oficial que sus miembros conozcan menos que el Ejecutivo. Por eso este mensaje no intenta sustituir con un informe parcial y sumario los que rendirán mis colaboradores sobre el detalle mismo de la gestión confiada a su cuidado. Los Ministros y los Directores de Departamentos Administrativos han concurrido constantemente a sesiones plenarios o de comisiones de las Cámaras, para dar cuenta de la conducta del Gobierno explicar sus iniciativas, contestar a observaciones y censuras. La colaboración que hemos recibido del Congreso tanto en la tarea legislativa, -variadísima y en conjunto mucho más importante de lo que ordinariamente se reconoce-, como en la crítica de la administración, ha sido valiosísima. De la controversia parlamentaria hemos derivado conclusiones que han evitado no pocos yerros o nos han llevado a enmendarlos, y de la vigilancia ge-

neral del Gobierno y sus funcionarios, hecha con rigor que no quisiéramos ver mitigado, sacamos el más grande provecho. Sean, pues, mis primeras palabras para expresar la gratitud del Gobierno al Congreso, y la satisfacción de que haya sido posible, a través de un tiempo tan difícil, mantener entre el uno y el otro las más ambicionables relaciones de cooperación, autonomía respetuosa y recíproca deferencia.

No recuerdo ningún otro período de nuestra vida pública en que el Congreso haya sesionado con mayor continuidad, convocado por el Gobierno o por derecho propio. Como la misión del Frente Nacional fue precisamente el restablecimiento sin reservas de un orden democrático y el Congreso es esencial dentro de él, no comparto en manera alguna la inconformidad de algunos de nuestros compatriotas porque precisamente en los más arduos momentos de la restauración hayamos demandado a las instituciones pruebas tan exigentes. En efecto, no fueron pocos los eminentes ciudadanos que creían más aconsejable un tránsito menos brusco del estado de fuerza al más puro de derecho, tal como comenzó a aplicarse hace tres años, sin atenuación alguna, solamente parecido al que prevalecía en el país antes de los grandes trastornos económicos, internacionales y sociales que desde la tercera década del siglo impusieron casi constantemente un régimen ex-

cepcional de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

Por fortuna, en mi opinión, el proceso ha sido diferente, y se ha ofrecido a los colombianos, sin limitación ni temor, oportunidad excepcional para vivir libremente y decidir su propio destino. Apenas salidos de la dictadura tuvieron elecciones para escoger un sistema constitucional de emergencia o rechazarlo y poco tiempo después para elegir su representación en todas las corporaciones públicas y al Presidente de la Nación. En estos tres años, el Congreso ha ejercido la plenitud de sus atribuciones, de modo permanente. Una de las Cámaras fue renovada en votación popular no impugnada, y otro tanto ocurrió con las Asambleas y Concejos que han funcionado regularmente. No ha habido restricción alguna para la prensa y se dispuso cualquier temor de que pudiera haberla con la abrogación de los decretos legislativos y la restauración de la ley anterior. La opinión ha podido conformarse seleccionando sus decisiones entre millares de solicitudes que le presentan periódicos, folletos, revistas, y otros medios de difusión que llegan gratuitamente hasta los más alejados rincones del país, a tiempo que los partidos y grupos políticos nuevos lo recorren con grande actividad, sin otro límite que el que nos ordena la prudencia en regiones no completamente pacificadas. El Gobierno ha estado sujeto rigurosamente a cada uno de los frenos, normas restrictivas, equilibrio de poderes, controles y trámites de la Constitución y las leyes, y sólo excepcionalmente ha sido investido de transitorias facultades o empleado las del estado de sitio, sobriamente usadas para finalidades concretas y precisas de orden público. Todos sus actos han estado sometidos a la controversia y al trámite de la justicia administrativa o especial, y no hay un solo caso en que alguien pudiera señá-

lar el más leve intento de interferir sus decisiones o propósito de desconocerlas. De otro lado, sistemáticamente el Gobierno se ha desprendido de muchas formas y recursos de poder que tradicionalmente se consideraron como legítimos, para aumentar el prestigio de los mandatarios y su dominio sobre el cuerpo político de la nación. Creemos haber cumplido el compromiso de aniquilar hasta la sombra de la monarquía supérstite que intimidó y sedujo a tantos colombianos en el pasado. De seguro hemos hecho nuestra misión más compleja, pero no porque desconociéramos los trucos del poder que la hubieran facilitado, sino porque hemos entendido que con todos sus riesgos, ella era principalmente la de ensayar una democracia razonable, inteligente y activa, en la cual el Gobierno no se distinga de los gobernados sino por su mayor responsabilidad, su espíritu de servicio y la acumulación de deberes. No nos ha desanimado, ciertamente, en ese propósito el que nos correspondiera ejecutarlo en un momento de turbulencia mundial y de gravísimos desajustes internos. Ni el que el sistema conve-nido por los dos grandes partidos históricos para facilitar el tránsito hacia el régimen democrático abierto y a la lucha por el poder público, en vez de ser de más fácil manejo resultara de imponderable delicadeza y complejidad adicional. Sabemos que si el orden democrático tiene resistencia bastante para mantenerse dentro de estas circunstancias, "no perecerá sobre la tierra". Y que si hubiera de ser reemplazado por el despotismo a la primera conmoción o amenaza, ante los inevitables conflictos que crea un pueblo cuando adquiere una mayor conciencia de sus problemas y derechos o en los sacudimientos que produce una transformación económica como la que ocurre ahora en la América Latina, no valdría la pena de amarlo, respetarlo y sostenerlo.

Uno de los reparos que se puede formular con exactitud al Gobierno es el de mantener una preocupación dominante sobre el futuro de la nación, que en ocasiones prima sobre el interés y la experiencia inmediatos. Seguramente si no me sintiera ligado, por responsabilidad indeclinable y por convicción sincera, a la suerte del Frente Nacional que ayudé a construir, habría podido utilizar innumerables recursos, propios del juego político, que no me son, ciertamente, desconocidos, para dar a la administración presidida por mí más brillo, prestigio y agilidad. No fue, sin embargo, ese mi encargo, al menos como yo mismo lo definí antes de aceptarlo. He estado trabajando para consolidar un tipo de gobierno que debe continuarse con parecidas características, probablemente mejor por su dirección humana, pero sujeto a los mismos principios y destinado a perdurar por tres administraciones más, a menos que antes el Congreso, y solo él, decida ponerle término. Cada uno de los actos y propósitos del Ejecutivo tiene dos finalidades, para mí igualmente importantes: servir su objetivo actual y dejar un precedente interpretativo y hasta donde ello sea posible, obligatorio de la conducta de quienes hayan de reemplazarnos en el cumplimiento de la tarea histórica encomendada a los dos más grandes y fuertes partidos colombianos. Porque solo así irán desapareciendo los dominantes factores de nuestras desgracias políticas e institucionales: la desconfianza entre los partidos y su miedo recíproco.

Pero, además, era claramente entendido en los momentos iniciales del Frente Nacional que íbamos a aprovechar la formidable coyuntura para realizar en común lo que cada uno de los partidos no habría podido jamás llevar a cabo, dominado por el sectarismo de sus gentes y por la hostilidad implacable del cto. Así, el mayor número de las empresas de este gobierno son ape-

nas puntos de partida, esfuerzos de iniciación y puesta en marcha de anhelos nacionales aplazados secularmente por la intolerancia y rencor de los dos grandes vertientes de la opinión nacional. Era, también obvio que en la gran tregua no habría ocasión para que los programas radicales del uno o el otro sector pudieran ejecutarse en su integridad. Pero valía la pena de pactarla, porque por sobre esas consideraciones estaba la necesidad de eliminar la dictadura, de restablecer el régimen civil, de restaurar el sistema representativo, de hacer la paz entre millones de campesinos que habían venido ofreciendo un sangriento tributo a conceptos imprecisos, y que si comenzaron una guerra crudelísima por sectarismo, acabaron subyugados a los agentes criminales de la violencia sin partido, ni bandera, ni justificación. Valía, además, la pena cualquier sacrificio transitorio para que la coalición pactada y ascendida a canon de la Constitución se empleara con actividad y firmeza en la realización de todos los prospectos postergados, frustrados, hundidos en la batalla feral interminable.

Dentro de tales prospectos hay algunos señalados claramente por el país de tiempo atrás como indispensables enmiendas de nuestra vida política, para garantizar el funcionamiento de la acción democrática y eliminar causas de violencia en nuestras luchas por el poder público. Algunos fueron destacados expresamente en la propia reforma constitucional plebiscitaria, como ocurre con la carrera administrativa. Sin embargo, en la mayor parte de los casos se trata de consolidar prácticas de gobierno cuya perdurabilidad depende de la eficacia y pureza con que se ejecuten. Así, por ejemplo, sin necesidad de nueva legislación y después de haber intentado vanamente por medio siglo corregir los escándalos y corrupciones del sufragio, fuente segura de perturbación y rebeldía

contra la autoridad surgida de la fuerza y el fraude, los colombianos han adquirido confianza en los procesos electorales como el único medio razonable para buscar cambios en la dirección del Estado, imponer transformaciones o dirimir las controversias sobre la dirección que ha de darse a los negocios públicos. No temen ya la interferencia del gobierno con el peso abusivo de sus recursos, sus gentes, sus amenazas y sus represalias. Hoy nos parece inverosímil que por espacio de veinte años todas las energías de los partidos estuvieran dedicadas a resolver un problema que generó discordias asperísimas y fue, sin duda, el prólogo de la guerra civil no declarada: la identificación de los ciudadanos para el ejercicio de la función electoral. Con cerca de cinco millones de colombianos debidamente cedulados, el registro abierto a todos sin discriminación alguna, la Corte Electoral respetada, y autoridades civiles y militares que protegen sin excepción ni parcialidad el derecho de cada votante, esa absurda pesadilla que desgastó en recriminaciones permanentes la capacidad de acción y dirección de las grandes fuerzas políticas nacionales ha terminado, casi sin que nos demos cuenta del extraordinario beneficio que implica habernos desembarazado de ella.

Estoy seguro de que al final de este período podremos, de igual manera, comprobar, con satisfacción, que otra de las típicas deformaciones de nuestra democracia habrá desaparecido con el implantamiento de la carrera administrativa y la eliminación, para siempre, del odioso reparto de los empleos públicos como despojo para los vencedores de las campañas electorales. El Departamento de Servicio Civil viene haciendo un metódico trabajo de organización de la carrera que está incorporando a la administración pública a gentes idóneas, sin consideración

alguna a sus antecedentes o servicios políticos, y al mismo tiempo la Escuela de Administración comienza a capacitar por igual a los aspirantes y a los antiguos empleados para que formen un cuerpo de servidores del Estado defendido contra todo abuso, presión indebida o alternación en las esferas superiores de la dirección política. A medida que se logre activar este proceso, sin que se deforme por precipitación inconsulta, un nuevo rompecabezas de la vida política nacional y la principal causa de las fricciones presentes entre los partidos, —la paridad—, dejará de tener importancia.

El país habrá hecho otra evolución pacífica y silenciosa hacia un modo más civilizado de vivir, y habremos destruido radicalmente uno más de los factores de violencia y desafuero que deshonraron nuestra democracia y justificaron a sus adversarios en el intento de abolirla.

No fue menos categórico el compromiso del Frente Nacional de restablecer la misión constitucional y la organización interna de las Fuerzas Armadas. Me parece innecesario decir al país que si de alguna cosa pueden enorgullecerse los colombianos, sin reservas mentales, esta evolución rapidísima hacia un orden civil no amenazado ni frustrado por intervenciones del poder militar, es la primera entre todas. Será, ciertamente, muy difícil alterarla. Aún suponiendo que se intentara de nuevo llevar a los institutos armados un criterio distinto del que ha prevalecido en los últimos años, estoy seguro de que de ellos mismos partiría la reacción para rechazar categóricamente cualquier propósito de convertirlos en agentes del sectarismo, y de destrozarse su unidad y disciplina con abusivas discriminaciones.

Sin duda quedan todavía colombianos que conciben el juego político como la aplicación alternativa o simultánea del fraude para obtener el po-

der y conservario; el uso de los empleos públicos como estímulo a la temerosa adhesión o castigo para las deserciones de la casta política; y de la fuerza armada como el agente ciego para definir cualquier situación que los anteriores procedimientos no hayan logrado controlar. Pero estoy cierto, también, de que tal vez nunca ha habido mejores defensas en el organismo social contra la recurrencia de cualquiera de esos abominables procedimientos y de que sería casi imposible que el pueblo tolerara de nuevo la manipulación dolosa de su voluntad, los empleos públicos un régimen de intimidación e incertidumbre, o las Fuerzas Armadas la intromisión de la política en sus filas. Si los gobiernos sucesivos del Frente Nacional respetan en estos esenciales aspectos, como no podrán menos de hacerlo, los antecedentes que éste deja, los principios y prácticas de la primera administración de responsabilidad conjunta, uno de los objetivos que justifican plenamente la tregua y coalición de los partidos se habrá realizado.

Si he citado los anteriores ejemplos, que podrían repetirse en casi todas las esferas de la actividad oficial, lo hago principalmente para mostrar cómo resulta de necesario que el Frente Nacional no se convierta en la mecánica aplicación de las formas constitucionales que se concibieron para garantizar el equilibrio de las fuerzas políticas. Hay un territorio casi ilimitado en la conducta de cada gobierno, que no está necesariamente regido por las disposiciones de la Carta, de donde pueden emanar gravísimos riesgos para los propósitos que se enunciaron al comienzo de esta transformación política. Por eso, no solo como jefe del gobierno, sino por la responsabilidad que adquirí al proponer a la nación colombiana un cambio de rumbo en un momento decisivo de su historia, me creo obligado a declarar que concibo como absolutamente indispensable el

nuevo acuerdo bipartidista que se ha propuesto, la confirmación de las líneas esenciales de la coalición nacional, la revisión de los prospectos que están todavía por ejecutarse, y la reafirmación de ciertos compromisos políticos que conlleven la certidumbre de que el Frente Nacional perdurará en sus fundamentales características. Si el país quiere evitar, como seguramente lo quiere, una nueva conmoción que en este momento lo precipitaría a los más imprevisibles y lamentables episodios, nada debe dejarse al azar, ni se restaurará la confianza pública con el solo juego mecánico de la alternación y la paridad entre los grandes partidos tradicionales. Se hace indispensable que ellos mantengan el acuerdo previsto y ordenado expresamente en la Constitución, y no lo habrá, de seguro, si no se comprometen en una cuidadosa y sincera revisión de la manera como se ha ejecutado hasta ahora la política de responsabilidad conjunta, y en un franco planteamiento de la que seguirá bajo el nuevo gobierno.

Bien lejos está de mi ánimo aceptar complacidamente que la actual administración ha realizado todos los propósitos y ha agotado todas las posibilidades del Frente Nacional, o menos aún que constituya insustituible arquetipo de gobierno bipartidista. Muy al contrario, la experiencia indica que hay fallas en el sistema que requieren radicales enmiendas, y es también clarísimo que una vez ejecutadas las proposiciones iniciales del Frente Nacional, los partidos que formaron la amplia coalición nacional de que se habló desde sus orígenes tienen la obligación de sustituirlas por un nuevo y ambicioso programa de transformaciones sustanciales. Fue, por ejemplo, uno de los compromisos que hicieron posible la coalición y le dieron la victoria inicial, el de restaurar las instituciones. Pero no entendieron los colombianos que ellas fueran perfectas, ni que el proceso de la evolución cons-

titucional del país se hubiera paralizado. Creo, por el contrario, que la restauración no fue sino un punto de partida, y que la coalición de los partidos y el equilibrio de sus fuerzas abren hoy una excepcional oportunidad para que, despojados los colombianos de las pasiones y rencores que los obnubilaron, revisen la organización fundamental de su sociedad política y la purguen de vicios y defectos señalados hace tiempo certeramente por la opinión nacional. Desde 1910 no se ha presentado una ocasión más favorable. Nadie tendría que temer de una revisión constitucional que se ejecutara por el acuerdo de los dos partidos. Se puede abrigar la certidumbre de que el presente clima político es especialmente favorable para promover una enmienda de la Carta, que obedezca a un criterio de adaptación a circunstancias novísimas y a conceptos absolutamente imprevisibles en el momento en que se organizó la nación bajo las líneas centrales del estatuto vigente. No hay hoy ninguna de las presiones que perturbaban y desvían una tarea semejante cuando se ejecuta, como ocurrió siempre en el pasado, inmediatamente después de una conmoción nacional. No hubiera sido conveniente proponer una reforma general de la Constitución sobre los estragos causados por el régimen de fuerza y como reacción a los sistemas dictatoriales.

Me atrevería a afirmar que hoy la distribución y control del poder del Estado es inactual y no corresponde ya al concepto de servicio público que tiene derecho a exigir el hombre contemporáneo. El equilibrio entre las ramas del poder se ha trocado en impotencia de la función administrativa, en desorden de la legislativa y en inoportunidad y deficiencia de la jurisdiccional. La fuerza de hechos superiores al régimen escrito ha transformado la organización general del gobierno y creado nuevos órganos de

trabajo que han de escapar al sistema normal de la Constitución para evitar la parálisis. Así, hay una nueva rama del Estado alimentada con las contribuciones públicas, la más eficaz, probablemente, que está fuera y aparte del régimen constitucional. Hace ya mucho tiempo que el órgano legislativo y el ejecutivo viven más de las invasiones sistemáticas del territorio ajeno que de su propia función. El régimen seccional administrativo languidece por falta de recursos, el municipal se extingue, y la nación que debiera limitar su esfuerzo a las grandes empresas de desarrollo común, ve mermada su capacidad de hacerlo por la necesidad de atender a un dislocado programa de auxilios insuficientes, distribuidos a capricho. Casi no existe, ni aún en el título de los derechos civiles y garantías sociales, que es, sin embargo, el más perdurable acuerdo de la nación colombiana, ordenamiento alguno que no demuestre su inadaptación a la realidad de nuestro tiempo, su incongruencia con lo que está ocurriendo, la lenidad de sus declaraciones y mandatos, la impotencia del organismo estatal para ejecutar la voluntad de los legisladores de la pasada centuria.

Dentro de dos o tres años la revisión constitucional comenzará a hacerse imposible. A medida que se aproxime el término de la tregua entre los partidos renacerán desconfianzas y ambiciones que el Frente Nacional ha apaciguado y que harían imposible el examen sereno de la organización fundamental de la República. Por eso espero con confianza que los partidos se comprometan severamente ante el electorado que ha de elegir su representación para el Congreso próximo, en un prospecto concreto de enmienda o revisión general de la Carta para que, conservando su esencia democrática y los principios fundamentales cuya vigencia ha permitido el

desarrollo y progreso de la sociedad colombiana, se ajuste la estructura del poder al tiempo presente.

Con el mismo espíritu de continuidad, vuelto hacia el pasado para no dejar obras truncas y hacia el futuro para garantizar la ejecución de las aspiraciones mínimas del Frente Nacional, esta administración, obediente al mandato de la ley, ha puesto especialísimo empeño en aclimatar y vigorizar la acción de los organismos planificadores, que ensayan, entre un cúmulo de dificultades comprensibles, la ardua empresa de darle al país una orientación, un programa y un propósito en su desarrollo económico y social. El Presidente de la República, aún sin las condiciones ni conocimientos especializados que requiere esta función altamente técnica, ha seguido cada uno de los pasos de un grupo de expertos nacionales y extranjeros en el examen de las posibilidades, recursos y prospectos de desarrollo económico, y promovido la aceptación por todas las oficinas de la administración pública de un criterio de planificación avaluación de sus actividades presentes y presupuesto a largo plazo de las que han de emprenderse o continuarse.

Se ha evitado, me parece que con singular fortuna, que un tan novedoso criterio dentro de la administración colombiana sea motivo de fricciones y litigios de competencia entre las distintas reparticiones del gobierno. De igual manera, parece haberse conseguido la transacción necesaria entre la rigidez teórica del planeamiento hacia un fin específico de rápido desarrollo y las indispensables concesiones que han de hacerse a la conformación política y social de la nación, asediada por un cúmulo de necesidades urgentísimas. La planeación democrática, en efecto, se aparta en sus modalidades, sus fines y principalmente en sus procedimientos, de la que imponen los regímenes totalitarios a los pueblos sometiendo-los a rigurosas pruebas de superorga-

nización, que implican necesariamente la ausencia de libertad política y de reacciones autónomas de la opinión. La primera se definiría mejor como lo que puede hacerse, empleando resortes legítimos para orientar el esfuerzo público y el privado hacia metas ambicionables, en tanto que la segunda es la implantación despótica de lo que ha de hacerse por fuerza, cualesquiera quebrantos que se produzcan en la masa humana y sin consideración a sus debilidades, costumbres o inclinaciones.

Del examen cuidadoso de la realidad colombiana, medida con los deficientes instrumentos de información y estadística de que se puede disponer hasta ahora, los organismos de planificación han ido perfeccionando en un permanente trabajo de revisión, las conclusiones de sus primeros estudios y juzgan que su tarea, muy al contrario de lo que se supone comunmente, será objeto constante de rectificación y ajuste. Así, el plan cuatrienal que se conoce está siendo sometido a una confrontación con los resultados de su primer año de vigencia y será sustituido dentro de breve plazo por otro que contemple las deficiencias anteriores y acomode los años siguientes al primer balance de realizaciones efectivas. No se piensa, en efecto, que Colombia pueda tomar un inexorable rumbo trazado en un minuto de iluminación, e inflexiblemente seguido por los organismos ejecutores, ni menos aún que sea posible trastornar toda la dirección de la economía nacional para encajarla dentro de una limitada serie de prospectos, así sean ellos teóricamente los de mayor conveniencia.

El Gobierno, por esas consideraciones, entiende que cualquier programa de desarrollo económico que elaboren y refinen los organismos planificadores dentro del criterio expresado, estará sujeto a la crítica de los economistas puros y será inferior en todos los casos a las metas teóricas obvia-

mente ambicionables. Sin embargo, la crítica formulada en esos términos es tan indispensable como estimulante, y la presentación de audaces y ambiciosos planes presta un servicio inequívoco cuando coloca a la nación ante alternativas de tiempo y modo de ejecutarlos, excita su interés por ellos y le permite ver con más claridad sus propias limitaciones. Recientemente, por ejemplo, un eminente economista que viene estudiando la conformación del país y sus recursos desde hace más de diez años, ha llevado a la consideración del Gobierno primero y posteriormente de la opinión un programa de desarrollo acelerado que, sin separarse esencialmente de las líneas centrales y los propósitos últimos que han ido fijándose por los organismos de planeación, difiere sustancialmente en la cuantía de la rata de crecimiento y en la velocidad para obtenerla. Cree el doctor Currie que sería posible y deseable promover en un período de dos o tres años una migración dirigida y estimulada por el Estado hacia menos de una docena de centros urbanos de más de un millón y medio de campesinos, que encontrarían ocupación y mejores salarios en un plan de construcción de 350.000 viviendas y los servicios públicos consecuentes. Supone que esta brusca movilización, acompañada de una no menos rápida mecanización y tecnificación de la industria agrícola, provocaría una súbita aceleración del proceso industrial para la producción de bienes y servicios destinados a atender la exigencia de un consumo verticalmente acrecido. Cree, también, que la derivación de los recursos públicos y privados necesarios para tan vasta operación hacia esa exclusiva finalidad, suscitaría perturbaciones fácilmente subsanables y que tan revolucionaria empresa no podría menos de despertar un sentimiento casi místico de desarrollo que contribuiría a resolver la crisis, estran-

gulamientos y trastornos a que diera origen.

Como ya lo observó el Gobierno, un punto de vista que emana de autoridad indiscutible e implica un crítico esfuerzo para las energías nacionales y una canalización de la mayor parte de los recursos existentes y de crédito externo, no puede sustituir ni interrumpir el metódico proceso de planificación en que venimos empeñados, sin la más seria meditación y examen de sus innumerables consecuencias. Sería lamentable, sí, que la contribución que desinteresada y patrióticamente ofrece el doctor Currie, se pretendiera utilizar fragmentariamente con la intención política de poner en duda o destruir la confianza de la República en el empeño de planificación que ha venido ejecutándose con singular fortuna. La proposición del doctor Currie, por su misma audacia intelectual y técnica, nos coloca ante la alternativa de aceptarla en conjunto o de reducirla a una dimensión menos revolucionaria, con lo cual pierde su sentido de urgencia y solución radical, y se asemeja a los prospectos que corrientemente se están adelantando en todo el territorio de la América Latina. Coincidiendo esencialmente con el diagnóstico que precede a la propuesta del doctor Currie sobre el problema del desarrollo colombiano, el Gobierno y sus organismos de planificación sugieren soluciones que no requieren la organización de las fuerzas políticas, económicas y sociales de la nación en una forma drástica, probablemente inalcanzable y sobre cuya conveniencia se pueden abrigar las más serias dudas. Ciertamente el desarrollo colombiano lleva la dirección a la cual el doctor Currie sugiere que se le de un impulso dramático. El crecimiento de nuestras ciudades, producto de una fuerza de trabajo que la mecanización está dejando ociosa, y estimulado, además, por la creciente diferencia de ingresos entre los secto-

res de la industria y los del campo, nos ha conducido a un aumento extraordinario en los planes de vivienda y servicios públicos de los sectores urbanos, pero nos lleva también a la conclusión, proclamada por expertos extranjeros y colombianos en otras ocasiones, sin excepción del mismo doctor Currie, de que es preciso provocar una reestructuración en las modalidades de la tenencia de la tierra y en las formas de su explotación, como lo hemos propuesto concretamente en el proyecto de la ley sobre reforma social agraria. En nuestro concepto no existen ni existirán en Colombia condiciones de industrialización por mucho tiempo, como las que redujeron en el espacio de un siglo la población rural, en las grandes potencias manufactureras. No están, en manera alguna, asegurados los mercados de exportación que nos permitan un vertiginoso ensanche de la productividad industrial, y la absorción urbana de los brazos ociosos que año por año aumentan ominosamente, no está garantizada. Pretendemos abrirle a la industria colombiana oportunidades de expansión más allá de las fronteras con la adhesión a la zona libre de comercio de Montevideo, pero es ésta una determinación que, de tomarse, va a poner por primera vez nuestra eficacia manufacturera ante pruebas de competencia que no conocimos nunca. Asegurar, en un plazo tan breve como el que sugiere la "Operación Colombiana", recursos bastantes para proveer a la expansión industrial, para mecanizar y modernizar la agricultura y reducir así el número de los que en una u otra forma derivan hoy de ella su ocupación o su sustento, y para desarrollar vertiginosamente las ciudades que habrán de recibir la inmigración campesina, no parece a primera vista un proceso sencillo y requiere, como el mismo autor de la iniciativa lo propone, una evaluación matemática que dé alguna certidum-

bre sobre la importancia de los riesgos que habrían de correrse.

Si me he detenido a formular algunas observaciones sobre la propuesta del doctor Currie, ello se debe principalmente al reconocimiento que hago sin reservas de su altísima autoridad y a la obligación en que me encuentro de que un programa de tal manera atrayente y audaz reciba la consideración que se merece, aunque el Gobierno tenga que declarar que con los elementos de juicio disponibles no está en condiciones de recomendarlo al país como una alternativa para los que ha venido estudiando y considera convenientes en el estado actual de la nación, para lograr un desarrollo equilibrado de su economía y un bienestar social más extendido.

A pocos días de la iniciación de la conferencia económica panamericana de Punta del Este, Uruguay, en donde habrá de definirse la estructura y la dimensión de la Alianza para el progreso, es decir, la nueva forma de cooperación interamericana que el gobierno del Presidente Kennedy ha sugerido en diversos pronunciamientos, Colombia se encuentra, en virtud precisamente de los esfuerzos de organización y planificación de su desarrollo, en las mejores condiciones para sacar el más intenso provecho de la nueva política. Ella se ha definido como la conveniencia de que la potencia más industrializada y próspera del mundo se incorpore a un esfuerzo de colaboración con los países subdesarrollados de la América Latina, para intentar en una década transformar sus presentes condiciones de atraso, pobreza y aún miseria, en el entendimiento de que van a ponerse en vigor alteraciones estructurales en el campo social que permitan crear un hemisferio más justo y equilibrado. Se supone, en primer término, que habrá en cada país americano un prospecto definido de desarrollo económico, y nosotros lo tenemos tan completo como

lo permiten las posibilidades del país y con metas que no están fuera de la realidad ni escapan a nuestra capacidad de ejecución. Se ambiciona, como lo expresó en forma categórica el compromiso multilateral que se manifestó en el Acta de Bogotá, que estos países introduzcan reformas sustanciales en su estructura tributaria, y podemos decir, sin jactancia, que no hay en esta parte del mundo, con excepción de Canadá y los Estados Unidos, un país que tenga una mejor tradición en esta materia, ni que haya reexaminado y ajustado sus estatutos en tiempos recientes con un tan claro sentido de justicia y de técnica. Se exige a las naciones que vayan a colaborar en la empresa común de desarrollo que hagan y hayan hecho esfuerzos destacados para resolver sus problemas con recursos propios, como ha ocurrido entre nosotros, y en especial en los últimos años con el aumento y mejor recaudación de los impuestos y la canalización del ahorro para incrementar los gastos de bienestar social y los de fomento económico por medio del presupuesto nacional, de medidas como los bonos de desarrollo económico, los fondos mutuos de inversión y el régimen de inversiones forzosas de las compañías de seguros, ahorro y capitalización.

Puesto que todos los prospectos colombianos de desenvolvimiento se basan en un flujo constante del crédito exterior por un tiempo considerable, y el espíritu de la Alianza para el Progreso es el de promoverlo y sostenerlo hasta que se produzcan las alteraciones fundamentales de la economía atrasada de la América Latina, es satisfactorio que Colombia pueda presentar un conjunto de esfuerzos, medidas, propósitos y realizaciones que coinciden tan de cerca con las grandes líneas de la política de cooperación interamericana definida en el Acta de Bogotá, en septiembre del año anterior. Si los países de esta parte del

mundo no obtienen de manera fácil el único apoyo que han solicitado a la más próxima y segura fuente de crédito, no hay duda alguna de que un gran desastre se precipitará sobre el hemisferio, con las más complejas consecuencias políticas y sociales. De idéntico modo, si en Punta del Este no se comienza a resolver el problema constante y latente de los precios de los productos básicos de los países latinoamericanos en los grandes mercados internacionales, en especial los del Occidente y en particular el de los EE. UU., el mismo crédito será suficiente y tardío para evitar un desenlace muy grave a la presente situación de inestabilidad y angustia de poblaciones reducidas a niveles de vida asombrosamente bajos.

El Gobierno ha contado con la colaboración de una comisión del más alto nivel técnico en el examen de la política que ha de discutirse en Punta del Este y de los proyectos que ya han sido objeto de estudio por la OEA. Del seno de esa comisión escogeremos la Delegación que ha de representarnos en esta reunión de la más grande trascendencia para el futuro del continente, para las relaciones económicas y políticas interamericanas y para la suerte misma de la solidaridad entre las naciones Occidentales.

El Gobierno presentará al Congreso, como consecuencia de sus conceptos sobre la necesidad de dar un mayor impulso al desarrollo económico y la de promover el bienestar de grandes masas humanas, con recursos internos y recursos externos complementarios, un proyecto de presupuesto para la vigencia de 1962 que asciende a \$3.374.500.000. Se llega, así, a duplicar el ejecutado en 1958.

Los gastos de inversión proyectados equivalen al 39.3% en relación con 35.6% a que ascendieron los de 1961. Ellos se cubrirán con recursos internos \$ 1.104.400.000 y \$ 314.600.000 con recursos provenientes de emprés-

titos externos ya contratados o en trámite, para vivienda, escuelas, carreteras troncales, crédito de instalación a colonos, caminos vecinales, etc. Se proyectan incrementos importantes en educación y salud por valor de más de doscientos millones de pesos.

El presupuesto está estrechamente coordinado con el programa de desarrollo económico, que calcula 46 millones de dólares de importaciones mensuales y entradas adicionales por empréstitos de cien millones de dólares. Es parte, por consiguiente, de la política de desarrollo económico y bienestar social en que estamos comprometidos y exige un máximo esfuerzo interno y una ayuda externa sustancial para poder obtener una tasa mínima de crecimiento de más del 5 por ciento, y una aceleración del proceso de eliminación de las deficiencias nacionales en bienes de capital y en vivienda, salud y educación, que por su naturaleza han de ser atendidas y resueltas por el sector público.

Tenemos confianza en poder lograr los objetivos del programa y ejecutar el presupuesto que lo desarrolla. Es claro que si fallaren los recursos que no dependen exclusivamente de nuestra voluntad, como los empréstitos, el presupuesto tendría que reducirse.

No me parece necesario advertir que esa estrecha ligazón entre el programa de desarrollo, el plan cuatrienal y el presupuesto de 1962 hace indispensable que el Congreso procure no alterar la estructura general de este último. Consideramos imposible aumentar los gastos, porque hemos calculado los recursos internos y externos en las cifras más altas. Y pedimos también que el Congreso observe cómo es este un presupuesto que descentraliza el gasto público, en inversiones y mantenimiento, en forma tal vez sin antecedentes en nuestra historia fiscal.

Ya lo dije en reciente discurso de Puerto Berrió, pero juzgo necesario repetirlo, que el Gobierno, con cada uno

de estos pasos está demostrando que no defiende la estabilidad como una meta en sí misma, ni como un programa para mantener al país paralizado en su deficiente desarrollo actual. Hemos superado muchas de las etapas en que fue indispensable proceder con rigor para realizar reajustes indispensables, y sin que hayamos adoptado una política inflacionaria, estamos comprometidos ya en un plan de desarrollo que no podrá menos de producir una expansión considerable a medida que se ejecute el presupuesto y se vayan incorporando los empréstitos externos.

De otra parte, se está propiciando una expansión del crédito en todos los frentes de actividad y las autoridades monetarias han comenzado a desmontar algunos de los mecanismos de emergencia, como los depósitos previos y los topes de cartera. En este semestre hay factores que garantizan esa expansión, directa o indirectamente. Han comenzado a emplearse fondos de los empréstitos, hay un mayor gasto público, como ocurre siempre en la segunda parte del año, se aumentarán los recursos de la Caja de Crédito Agrario y del Banco Central Hipotecario. A esos factores expansionistas se agregan las intervenciones de la Federación de Cafeteros y un presumible déficit fiscal. Es de esperarse que la expansión será adecuada, sin exceder las necesidades reales de crecimiento del país, ni generar nuevas presiones inflacionarias.

Pero deseo que la opinión pública establezca una clara diferencia entre quienes con razón han venido y todavía siguen solicitando mayores recursos de crédito para el desarrollo del país, demanda que estamos dispuestos a atender, y otros sectores que apoyan con entusiasmo tales exigencias, pero con el oculto propósito de propiciar un nuevo ciclo inflacionario, en el cual resultarían beneficiados grupos de privilegio y castigados severa-

mente vastísimos sectores de bajos ingresos. Así como es conveniente que el país tenga capacidad crediticia para la nueva etapa de desarrollo que se avecina en el campo de la industria privada, de la agricultura y del comercio, el país, y desde luego el Gobierno, deben mirar con recelo las tentativas de desbordamiento que facilitan todo género de especulaciones y que no pocas veces concluyen en compra de dólares libres y fuga de capitales indispensables para el trabajo nacional.

De otro lado, no quiero dejar de advertir, por segunda vez, que un programa más vigoroso de inversiones como el que se proyecta, no dejará de tener una influencia, ojalá moderada, sobre los precios. Y no existe ninguna posibilidad legal ni económica de dar un poderoso impulso al desarrollo y garantizar a la vez una estabilidad absoluta por medio de controles artificiales o de represiones inconducentes de las alzas presumibles. Si ellas se producen, como es posible preverlo, el Gobierno ejercerá toda su influencia para lograr al mismo tiempo reajustes de salarios, estimulando las revisiones que resulten equitativas en los contratos de trabajo.

Hay claros índices de crecimiento en los consumos, en la construcción, en la producción y en la capitalización de las sociedades anónimas. Los balances semestrales que ya se anticipan, vienen a contrariar las aseveraciones exageradas sobre baja de las ventas, desempleo y receso económico. La tendencia de los últimos tiempos ha sido la de generalizar a todos los sectores económicos algunos casos concretos de contracción que tienen explicación específica. Como el de textiles, cuyo ensanche entre un 15 y un 20 por ciento de capacidad de producción en el año pasado coincidió con la súbita declinación del mercado fronterizo; y el de la superproducción panelera, que hemos estado tratando de aliviar con medidas de crédito y que

seguramente se resolviera en breve tiempo con la exportación de melazas.

También se ha exagerado la crítica a la restricción del crédito, porque la cartera de los bancos comerciales en el primer semestre ha aumentado en 185.1 millones, o sea un 6.8 por ciento, en relación con 126 millones en el primer semestre de 1960, equivalentes a un 6.1 por ciento, y con 108 millones, o sea un 5.7 por ciento en el primer semestre de 1959. Índices parecidos podrían anotarse en relación al crecimiento de los medios de pago en el primer semestre, sin contar con que el segundo del año es por naturaleza de mayor expansión.

Sobre los meses de enero a mayo de 1960, en 1961 se registran incrementos de renglones indicativos del movimiento económico en consumo de cerveza, 8.6%; en consumo de gasolina, 15.2%; en consumo de ganado mayor y menor, 7.3%; en constitución de sociedades y aumento de capital, 26.%; en compraventa de finca raíz, 16.5%; en ventas en los grandes almacenes, 3.8%; en construcción de edificios, de 18 ciudades principales, 8.8%; en producción de electricidad, 3.3.%; en producción y venta de acero, 12.7%; en producción de azúcar 8.9%; en producción de cemento, 5.4%. Solamente un índice registra un descenso apreciable de 4.3%, el de movimiento de valores en la Bolsa de Bogotá.

Con todo, ni estas indicaciones de un sostenido progreso, ni las otras a que hice referencia anteriormente están manteniendo un ritmo de desarrollo económico que pueda garantizar empleo para los 150 o 200.000 colombianos que lo requieren anualmente, ni para mejorar con mayor rapidez el nivel de vida de la población. La principal deficiencia radica todavía en la escasísima contribución recibida del crédito exterior.

Creo que podemos decir que el período más crítico de la industria cafetera ha sido superado, porque todo

indica que hay un mejor espíritu para el fortalecimiento de los pactos internacionales, para la participación de los países consumidores, y un interés creciente por la defensa de los productos básicos latinoamericanos.

De 1958 a 1960 el país exportó 17.800.000 sacos de 60 kilos por un valor de US\$ 1.138.000.000. Se ha conservado un promedio anual de 5.900.000 sacos y de US\$ 379.000.000 de ingreso. Los precios se han mantenido relativamente estables entre 43 y 45 centavos. Esta tendencia se sostuvo durante el último año cafetero. En octubre del año anterior se le asignó a Colombia una cuota de 5.969.000 sacos y de ella ha exportado entre ese mes y junio de este año, 4.431.000 sacos. Para el cuarto trimestre del pacto, de junio a septiembre, deberá exportar 1.453.000 sacos.

Sin embargo, tales resultados, aunque demuestran la bondad de la política de los pactos cafeteros para conjurar la gravísima crisis, no son satisfactorios si tenemos en cuenta las necesidades de divisas que tiene el país y el creciente desequilibrio entre el alza de los precios de las exportaciones americanas y la declinación de los del café, que nos hace perder año tras año capacidad importadora. Esta era, en 1959, de 74.4 y en 1960 bajó a 69.9.

Un renglón que indica un progreso sensible, aunque insuficiente, es el de las exportaciones menores. Su valor en el primer semestre de 1961 fue de US\$ 13.500.000 en relación con US\$ 4.800.000 en 1959 y US\$ 9.800 en 1960.

En 1960 los registros de importación ascendieron a US\$ 445.200.000, de los cuales US\$ 415.700.000 corresponden a importaciones pagadas con giro ordinario, lo que equivale a un promedio mensual de US\$ 34.600.000, y los restantes US\$ 29.500.000 a compensación y trueque. El 51 por ciento del total de los registros está representado en bienes de capital. En el primer se-

mestre de 1961 los registros ascienden a US\$ 208.400.000, de los cuales US\$ 182.500.000 son de giro ordinario y US\$ 25.900.000 corresponden a compensación y trueque. El promedio mensual de importaciones con giro ordinario es de US\$ 30.400.000. Se ha sostenido el porcentaje de inversión de divisas en bienes de capital y se ha avanzado en la política de sustitución de importaciones.

Durante tres años y medio el país canceló deuda comercial atrasada por US\$ 363.000.000. En diciembre de 1960 el saldo pendiente era de US\$ 129.800.000 y el presente año deben amortizarse US\$ 43.400.000. Tan extraordinario esfuerzo se ha hecho aún a costa de un desarrollo más vigoroso y en el momento más difícil de la crisis cafetera, precisamente para poner al país en condiciones de adquirir, ya recuperado su crédito, nuevos empréstitos para sus programas de desenvolvimiento. Por ello está hoy comprometiéndose en nuevos préstamos, no solo para mantener el equilibrio de su balanza de pagos, sino para reforzar sus planes de desarrollo económico y bienestar social. Para el primer objetivo puede utilizar US\$ 44.900.000 del reciente préstamo al Banco de Exportación e Importación y una línea adicional de US\$ 50 millones en el Fondo Monetario Internacional, es decir, US\$ 94.900.000. Se adelantan los trámites para negociar 183 millones de dólares en empréstitos que quedarán formalizados en su totalidad durante la presente administración.

En desarrollo de la ley 123 de 1959, que dió autorizaciones para decretar créditos externos u otorgar garantías hasta por la suma de US\$ 250.000.000. Se han formalizado empréstitos por US\$ 157.000.000.

No debo ocultar la preocupación del Gobierno por un alza inquietante en el índice del costo de la vida durante el primer semestre de este año, equivalente al 4.8 por ciento en el nacio-

nal para empleados y del 6.4 por ciento en el nacional para obreros. En Bogotá se registra un aumento mayor. En los años anteriores y en un período semejante las alzas fueron más moderadas.

El aumento de precios se fija particularmente en el renglón de alimentos y entre ellos, en mayor proporción, sobre la papa, el maíz y el arroz. Son fácilmente precisables las causas de este fenómeno: una prolongada sequía; el desplazamiento a otros cultivos agrícolas industriales, de artículos con precios sustentados como el algodón y la cebada, de tierras dedicadas anteriormente a maíz y arroz; la utilización industrial de productos alimenticios como el maíz; un aumento notable de la capacidad adquisitiva de la población en términos monetarios por alza de sueldos y salarios. El Gobierno, atendido a las recomendaciones de una comisión especial, ha iniciado una política de crédito dirigido hacia la producción de los artículos en déficit anunciará nuevos precios de sustentación y aplicará otros estímulos para aumentar el interés en las siembras próximas. Pero simultáneamente se ha visto obligado a importar víveres por conducto del INA, que regularizarán el mercado, controlarán los precios y evitarán la escasez. Es esta una medida de emergencia que se ha calculado cuidadosamente en su volumen para impedir el desaliento de la producción. Las de estímulo tendrán un carácter constante y ya se han iniciado con la fijación a la Caja de Crédito Agrario de un cupo adicional de 80 millones de pesos para el segundo semestre del año.

El aumento considerable en el gasto público, que se traduce en el incremento del presupuesto de 1961 y en el que haremos de presentar para 1962, corresponde estrictamente a uno de los más activos programas de inversiones en edificios, caminos, ferrocarriles, cárceles, cuarteles, hospitales, escuelas, colegios, universidades, comunicaciones,

laboratorios de investigaciones agrícolas, campañas de higiene, construcción de aeropuertos, reconstrucción y adaptación de puertos, depósitos de almacenamiento y silos, plantas eléctricas, centrales hidroeléctricas, obras de riego, construcción de viviendas, acueductos y alcantarillados, cuyo alcance solo puede medirse con un examen cuidadoso del plan cuatrienal y en los informes de ejecución que cada una de las reparticiones oficiales someterá a la consideración del Congreso. Me atrevo a asegurar que en muy pocas épocas anteriores ha habido una actividad semejante, desde luego por la muy obvia razón de que tampoco dispuso el país de tan cuantiosos recursos como los que ingresan ahora al fisco nacional en proporción equitativa con el enriquecimiento del sector privado. Pero si esa afirmación es cierta, como puede comprobarse con las cifras de la ejecución anual en unidades físicas, no es menos cierto que tampoco en ninguna otra ocasión se había trabajado tan silenciosa y modestamente en todas las dependencias administrativas, con menos ceremonias inaugurales, pompa y propaganda de las tareas que se realizan por mandato de las leyes. Solo ocasionalmente nos entregamos a las manifestaciones de júbilo cuando alguno de los grandes esfuerzos que implica para un pueblo pobre una obra de extraordinarias proporciones, se ve recompensado, como en el caso del Ferrocarril del Atlántico, por su afortunada culminación. Y aún allí nos limitamos a reconocer que la contribución del presente gobierno se reduce a haber terminado en tres años un plan que normalmente hubiera finalizado en 1968, dejando todas las glorias de la concepción, la iniciación y la construcción de una parte considerable de la vía, a la legión de colombianos eminentes que se vincularon a esta formidable empresa como Presidentes, Ministros, Directores de los Ferrocarriles Nacionales, Ingenieros, capataces y tra-

bajadores que, con toda justicia, reclaman ahora su participación en el regocijo nacional.

Sabemos que el país, y en él principalmente nuestros amigos, exigen más información y probablemente más propaganda a los trabajos en que nos encontramos seria, honesta y eficazmente comprometidos. Si declinamos complacer esa solicitud no lo hacemos ni por soberbia ni por modestia, sino porque no se nos escapa que todos nuestros esfuerzos y los que hace el pueblo colombiano para sostener este ritmo de desarrollo son insuficientes, y que no está dentro de nuestra obligación calmar la ansiedad pública con la exageración de hechos corrientes, sino estimularla para que se lance en persecución de metas más ambiciosas. Nos satisface saber que la nación tiene conciencia de que las contribuciones públicas se están invirtiendo sin despilfarro, sin extravagancia, con honestidad, con orden y sujetas a un plan que hasta donde es posible en las circunstancias presentes de nuestro desarrollo obedece a un criterio económico y al interés común.

En el curso del año hemos continuado, sin desviaciones, en el campo de las relaciones exteriores la línea de conducta tradicional de Colombia. Solo que, ante las graves amenazas que se presentan de manera inequívoca para la seguridad y la independencia de las naciones americanas, y entre ellas la nuestra, nos hemos sentido obligados a tomar parte más activa en la defensa y consolidación de un sistema político en el cual Colombia no solamente ha depositado su confianza, sino que ha sido conformado de acuerdo a sus conceptos y con su más constante intervención.

Nuestra política internacional, —parece innecesario recordarlo—, ha de obedecer a un orden de prioridades, dentro de las cuales figura, en primer término, la conveniencia nacional. Pero para un país como el nuestro, or-

ganizado alrededor de principios filosóficos, políticos y sociales muy claros, no es, en manera alguna, indiferente que exista un orden de derecho entre los pueblos del mundo, y desde luego es Vital que en América perdure y tenga eficacia una organización regional que excluya la arbitrariedad y la fuerza en las relaciones hemisféricas.

Pero la conveniencia nacional no es cuestión de capricho, de simpatías o antipatías, de emociones o consideraciones abstractas. Lo primero que ha de juzgarse, entre las grandes fuerzas que determinan lo que es conveniente para un país, es cómo puede defender mejor su integridad territorial, cómo conservar su autonomía, cómo puede desarrollar su destino sin interferencias extrañas que obedezcan al interés exclusivo de otros Estados. Muy pocas naciones pueden decir que aseguraron esa finalidad primordial por sí solas. Necesitan recurrir a alianzas y combinaciones de poder, y en los tiempos modernos, —a medida que el derecho internacional evoluciona y sus reglas se fijan a semejanza de la evolución del derecho público interno—, a la organización internacional, donde la ficción jurídica de la igualdad de los pueblos y su solidaridad pactada permitirá que cualquier agravio cometido contra uno de ellos sea castigado y reparado entre todos. Sin embargo, no ha llegado el imperio de la ley internacional a tal grado de perfección. Dentro de la Sociedad Internacional continúa desarrollándose una política de entendimientos regionales, de bloques afines de intereses y, cada vez con mayor claridad, de conceptos sobre la organización de la sociedad humana. Colombia resolvió no ahora, sino de tiempo atrás el problema esencial de su seguridad y autonomía, contribuyendo activamente a la organización de un sistema regional homogéneo que eliminó, después de pacientísimos e inteligentes esfuerzos, los riesgos de agresión, intervención, empleo

de la fuerza como instrumento de la política nacional, en las relaciones de 21 Estados del hemisferio. Ese sistema regional, dentro del cual se integra con igualdad de derechos y obligaciones una de las primeras potencias militares y económicas de la tierra, garantiza también, como ya lo hizo en el pasado, que las naciones de esta parte del mundo puedan defenderse de una amenaza proveniente de cualquier otro continente. Los dos grandes riesgos que históricamente han puesto en peligro la independencia de las jóvenes repúblicas de la América Latina, están cubiertos por el conjunto de tratados, convenciones y acuerdos que forman el sistema: el imperialismo dentro del hemisferio y el imperialismo extracontinental.

Pero una nación tiene también que ocuparse de otro tipo de problemas que se relacionan, particularmente en nuestro caso, con las dificultades de su desarrollo y la posición en que lucha dentro del campo internacional para lograr su engrandecimiento. Ha de considerar, por consiguiente, que sus relaciones de amistad y cooperación con otros pueblos reflejan exactamente las necesidades de su comercio y de su crédito. Si, como ocurre en Colombia, la atención de esas necesidades coincide exactamente con la conveniencia política de cooperar con naciones de estructura semejante a la suya, de leyes parecidas a las que los colombianos se han dado y dispuestas a someterse a principios internacionales de derecho como los que serían bastantes, rigurosamente aplicados, para que Colombia pudiera vivir en paz y decidir su destino con absoluta independencia, resulta claro que no hay muchas alternativas para quien tenga el honroso privilegio de decidir, en cada momento, el sitio que le corresponde a su patria y la conducta que debe adoptar.

Pero el sistema interamericano, fundamento esencial de la política colom-

biana, ha pasado por una seria crisis. A muy poco tiempo de iniciada la revolución cubana, se hizo evidente que el nuevo gobierno podría entrar en conflicto con el orden jurídico y político interamericano en cuanto este pudiera oponerse a sus propósitos. Uno de ellos, al cual no se le concedió importancia inicialmente, fue el de extender los conceptos fundamentales del movimiento revolucionario cubano a los demás países del hemisferio, utilizando para campañas de propaganda los canales diplomáticos y convirtiendo algunas misiones en la América Latina en agentes activos de intervención en la política interna de los demás Estados. Como muchos otros actos de esta etapa de la revolución, tales intervenciones se miraron, por lo general, como producto de la emotividad, inexperiencia y juventud del gobierno revolucionario. Nadie pensó que el sistema interamericano estuviera seriamente amenazado, ni aún cuando el Primer Ministro cubano y sus colaboradores formularon ataques verbales a la OEA.

Los primeros incidentes se presentaron entre el nuevo gobierno y el de los Estados Unidos. Este último prefirió buscar soluciones a las dificultades por la vía diplomática regular, bien por temor de no encontrar un ambiente favorable en la Organización de los Estados Americanos para una acción conjunta o para no ligarse estrechamente a determinaciones de la OEA que le impidieran tomar con plena libertad y sin consulta con los demás Estados americanos algunas medidas unilaterales de represalia económica a las confiscaciones decretadas.

Los demás gobiernos americanos estaban colocados, sin excepción, ante problemas de diverso orden e intensidad en relación con su opinión pública. El movimiento de Fidel Castro contra la dictadura de Batista despertó grandes simpatías en el continente y los primeros programas y actos re-

volucionarios fueron saludados con entusiasmo en algunos sectores populares, principalmente porque ofrecían soluciones diferentes y en apariencia rápidas al drama del sub-desarrollo y a injustas situaciones sociales y económicas prevalecientes en muchos países de América. La manera como se comenzaron a ejecutar esos programas no fue seguida con tanta intensidad y atención como sus objetivos: extinción de monopolios extranjeros y nacionales, reforma agraria, purificación de la administración pública y de las fuerzas armadas, educación popular, eliminación de los privilegios de clase. En cada país americano había y subsisten casos de abuso que permitieron identificar los programas de la revolución cubana con alguna intensa preocupación nacional.

Al mismo tiempo, los gobiernos de la América Latina estaban ante la imposibilidad de dar satisfacción a necesidades vitales de sus pueblos aumentadas por un crecimiento desmedido de la población, y sólo podían apelar a dos recursos: emisión de moneda o crédito. La sensación de desesperanza de las poblaciones latinoamericanas ante la lentitud de su desarrollo y el crecimiento de la miseria, logró anular los efectos de la reacción democrática que destruyó, poco antes de la revolución cubana, una serie de gobiernos dictatoriales, apoyados en la fuerza pública intensamente corrompidos, pero que pudieron aprovechar las ventajas económicas que surgieron de la guerra de Corea para los productores de materias primas.

El tratamiento unilateral del caso cubano y la no apelación formal y categórica al sistema interamericano ante los primeros agravios, ha facilitado la transformación rapidísima de la revolución castrista hacia el socialismo. Los Estados Unidos fueron escogidos, allí, como en todas partes donde se

prepara una revolución comunista, para crear el necesario estado de odio, irreflexión y amenaza que requiere una transformación de ese género.

De otro lado, las relaciones de cooperación económica de los Estados Unidos con los demás países de la América Latina se habían deteriorado notablemente. La Operación Panamericana, propuesta por Brasil y apoyada por el hemisferio como una grande esperanza, encontró eco tardío en el gobierno norteamericano. Sus relaciones de colaboración económica continuaron ejecutándose a través de organizaciones bancarias exigentes y de escasa sensibilidad para los problemas sociales, preocupadas esencialmente por la productividad y seguridad de las inversiones propuestas. Si en el primer año de la revolución cubana se hubieran logrado avances tan notables como los obtenidos en la conferencia económica de Bogotá y a ellos hubiera seguido una rapidísima acción ejecutiva, la situación habría cambiado radicalmente y los países del sistema americano habrían defendido con más vigor su sistema jurídico y político contra la amenaza de una penetración soviética, con un punto de apoyo en el propio hemisferio.

Es requisito indispensable para que el sistema regional opere satisfactoriamente, que no haya ninguna intervención unilateral paralela a la suya. Para Colombia es claro que el problema que presenta Cuba con su creciente incorporación a la órbita soviética, no es hoy un problema bilateral entre los gobiernos de Washington y la Habana. Si, como lo ha dicho el Presidente Kennedy, y es cierto, son más grandes los peligros de penetración soviética en el hemisferio, con apoyo en un país americano, para las demás repúblicas de la América Latina que para los Estados Unidos, la consecuencia lógica es descartar toda acción unilateral y

forzar la del organismo regional para que se ocupe de examinar estos peligros.

Por los antecedentes que acabo de exponer se ve claro que si tuvo tanta influencia en la paralización del sistema, en los primeros momentos en que fue desafiado, el hecho de que las relaciones de cooperación interamericana estuviesen en su peor momento, sólo una política audaz para mejorarlas, como la que se ha expuesto con el atrayente nombre de Alianza para el Progreso, puede determinar un cambio radical en el hemisferio, que arranque de su indiferencia ante las amenazas para su seguridad y su independencia a todos los gobiernos y pueblos del hemisferio occidental.

En la próxima reunión de Punta del Este puede darse tal paso. Pero cualesquiera que sean sus resultados, aún los más favorables y satisfactorios, el sistema americano no va a preservarse si no lo obligamos, con decisiones inequívocas de los gobiernos, a actuar en el orden político, con el empleo de todos los instrumentos adecuados que tiene, para preservar a los Estados contra el clarísimo riesgo de un nuevo imperialismo extracontinental. Por eso Colombia aprueba y propugna la reunión del órgano más eficaz del sistema interamericano, creado especialmente en el Tratado de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro, para circunstancias como las que ahora contemplamos y principalmente para prevenir peligros de intervención y penetración como los que se están advirtiendo en toda la extensión del continente. El Órgano de Consulta, que es la reunión de Ministros de Relaciones exteriores, tiene facultades preciosas y extensísimas. Puede definir si hay o no una amenaza para el hemisferio e individualmente para cada uno de los Estados que integran el sistema. Puede examinar la forma

presumible que tomarían los nuevos tipos de agresión, no contemplados específicamente en los tratados vigentes, para una situación en que el ataque armado y la agresión directa se descartan como procedimientos que el nuevo imperialismo considera tan inadecuados como peligrosos para su propia seguridad. Puede pedir a todos los Estados miembros del sistema que renueven los compromisos adquiridos en sus tratados, convenciones y acuerdos, para eliminar el equívoco en que está debilitándose la Organización cuando un país puede reclamar todos los privilegios que ella otorga y se niega a someterse a sus obligaciones, compromisos y limitaciones. Puede, como ya lo hizo en San José, pero en forma mucho más perentoria, pedir a todos los miembros del sistema, y concretamente a Cuba, que se incorporen a él y abandonen cualquier compromiso político o militar que voluntariamente los aparte y ponga en oposición e incompatibilidad con los que han adquirido dentro del hemisferio americano. Si hay países cuya desviación del sistema sea de tal manera irrevocable y radical que no estén en condiciones de renovar su voluntad de cumplir los tratados vigentes, que no puedan aceptar la legítima intervención colectiva de los órganos políticos del sistema interamericano, que hayan perdido su autonomía para hacer una política distinta de la que se dicte desde otro continente, —francamente hostil a todas las formas de vida, cultura, economía y organización de la sociedad que prevalecen en nuestro hemisferio—, se justificará plenamente que el sistema adopte medidas de previsión contra las amenazas inequívocas que surjan de una situación semejante.

En líneas generales es ésta la política que pretende seguir Colombia, vencida como está de que si el sis-

tema interamericano sufriera un percance o se debilitara más ante las pruebas a que está sometido, no habría cosa más inconveniente para la nación colombiana; más peligrosa para la independencia de los Estados americanos, que quedarían de allí en adelante sujetos a todos los peligros que el organismo regional ha eliminado; ni más grave para las naciones occidentales, que han tenido en él uno de los más eficaces e indispensables protagonistas de la batalla entre las fuerzas comunistas y democráticas. El gobierno de Colombia ve claramente los riesgos de la definición que se acerca. Cree que hay que buscarla y obtenerla. Espera que la nación le de su respaldo, porque no hay un solo paso de los que estamos dando que no esté enraizado en la tradición de la política internacional de la República, en los tratados que comprometieron su buena fe y en los principios esenciales que constituyen el fundamento de nuestra asociación nacional.

El Gobierno ha querido conocer las opiniones de las Cancillerías americanas sobre esta materia. No ha estado discutiendo proposiciones concretas, ni existe hasta este momento cosa alguna que pueda llamarse el plan colombiano. Nuestro principal propósito, al cual subordinamos todos los demás, por las razones expuestas, es el de contribuir a que se unifique el pensamiento del hemisferio en la defensa del sistema político internacional al cual pertenecen todos los Estados americanos, con excepción del Canadá. Continuaremos adelantando ese propósito, que sólo es realizable en la medida en que una vigorosa mayoría, si no se logra la unanimidad de los miembros del sistema, participe de la preocupación que nosotros abrigamos.

Está pendiente todavía parte considerable del programa legislativo sometido por el Gobierno a la considera-

ción del Congreso. En el Senado de la República se terminó la discusión de la primera parte del Código Sustantivo del Trabajo, pero tan indispensable como ella es la segunda, en la cual se regulan las modalidades del contrato colectivo de trabajo, los procedimientos de conciliación y arbitraje, la huelga, el sindicato, etc. No quedaría completo un esfuerzo tan notable como el que adelantó el Senado, si no fuera posible antes del término de la legislatura ordinaria que uno y otro proyecto se conviertan en ley.

Igualmente cursan en las dos Cámaras proyectos originarios del Ministerio de Justicia, cuya intención es la de satisfacer el anhelo nacional por reformar sustancialmente la rama jurisdiccional en aquellos aspectos en que una opinión pública insatisfecha e impaciente, viene señalando deficiencias desde mucho tiempo atrás. Las enmiendas sugeridas a la estructura misma del órgano judicial, han sido estudiadas cuidadosamente por notables juriconsultos en comisiones especiales creadas por el Gobierno. No pretendemos, desde luego, que sean ellas precisamente y no otras las que puedan aligerar y mejorar la justicia, pero hasta ahora no se han sugerido modificaciones a lo propuesto, ni sustituciones al concepto general de nuestras iniciativas. El clamor general sobre la ineficacia de la justicia, al cual se suman no pocos de los jueces que encuentra inadecuada la organización presente, y que a pesar de sus conocimientos y voluntad no logran dominar el complejo y arcaico mecanismo destinado a consagrar la rutina, la lentitud y la impunidad, obligará seguramente al Congreso a dedicarle la más seria atención al examen de la reforma. Es cosa grave que, aun por ligereza y muchas veces sin plena información, todo un país acepte como axiomática la quiebra de

su organización judicial y que no haya quien pueda levantarse con autoridad suficiente, nacida de los hechos mismos, a refutar esta convicción pública. Nadie debería tener un mayor interés en el estudio de estos proyectos de ley que los propios jueces, cuyas sentencias caen en una atmósfera de escepticismo y suspicacia, son motivo constante de agitada controversia y, aun ajustadas rigurosamente a la ley, no pueden librarse de la irrespetuosa reacción que suscita la acción judicial. Un país que no cree en sus jueces ni confía en su justicia, está siempre al borde las más grandes calamidades y a ese estado nos ha conducido, sin duda, el descuido en organizar la administración de justicia en una forma más adecuada para las condiciones presentes, o siquiera acomodada a las exigencias de la población actual de Colombia.

Tiene el Gobierno, también, especialísimo interés en que se resuelva sobre el proyecto de ley que contempla la organización de la Universidad Nacional, regida hoy por un estatuto expedido por decreto ley. No cree el Gobierno, desde luego, que los graves problemas de la Universidad colombiana tengan solución definitiva con la expedición de un acto legislativo que apenas fija las grandes líneas orgánicas del instituto nacional de estudios superiores. Pero, sin duda, es este paso indispensable para que sus directivas, su profesorado y sus estudiantes asuman todos una responsabilidad que hoy se diluye en un interinato de autoridad. Tiene el Gobierno el propósito de ayudar financieramente a la Universidad Nacional, no solo con los recursos que la ley le otorga, sino obteniendo créditos que le permitan atender al ensanche necesario de sus actividades, al mejoramiento de sus equipos y, desde luego, a ofrecer a un mayor número de

alumnos las oportunidades que hoy se ve forzada a negarle y que no encuentran en ninguna otra Universidad en condiciones económicas semejantes. En la Universidad se agita un concepto de reforma que es motivo constante de sus controversias internas. Sin necesidad de entrar a fondo en los términos de ese debate, se puede afirmar inequívocamente que la reforma es necesaria. Por muchos años se ha hablado más de autonomía universitaria que de los métodos de enseñanza superior, las deficiencias de la Universidad, el plan de desarrollo Universitario, la estructura misma del instituto que prepara el mayor número de profesionales colombianos, y de donde debieran salir los investigadores y científicos que necesita la nación para conocer sus problemas y resolverlos con acierto. La autonomía ha sido otorgada por lo menos en dos ocasiones y de la que ahora goza la Universidad en el campo académico y en la administración misma de sus asuntos en cuanto hace al Gobierno, es absoluta. Comprendo bien la generosa impaciencia del cuerpo universitario y en primer término la de los estudiantes por hacer buen uso de ella, antes de que la opinión pública reaccione contra fenómenos de anarquía y desorden que pudieran atribuirse a incapacidad para el gobierno propio. De cualquier modo ni el Gobierno ni el Congreso pueden desinteresarse de la suerte de la Universidad Nacional o de las Universidades seccionales. Ni siquiera pueden ser enteramente ajenos a la que corran las privadas. A medida que se aumenta el número de colombianos a quienes por mandato constitucional debe darse educación primaria gratuita y aun obligarlos a recibirla, crece la proporción de aquéllos que logran pasar las dificultades de la secundaria y exigen, con todo derecho, su ingreso a la Universidad. Si ésta les cierra las puertas,

hay un caso de flagrante injusticia y un grave motivo para resentimiento perdurable contra una sociedad injusta. Pero, además, el número de personas con conocimientos suficientes para conducir y controlar la complejísima civilización que hemos venido importando, sin haberla producido, es suficiente, y allí probablemente va a levantarse el obstáculo más grande para cualquier programa de desarrollo. Es claro que Colombia no necesita solamente gentes tituladas o simuladores con patente de corso. Si la única reforma universitaria consistiera en abrigar más estudiantes dentro de los claustros, nada habríamos hecho. Tengo sin embargo, profunda fe en que disipado todo temor sobre la autonomía obtenidos los recursos necesarios para la transformación de la enseñanza superior, será fácil que quienes hayan de asumir su autoridad logren darle a la Universidad una orientación acorde con las necesidades de la República y la conviertan, por fin, en el centro de investigaciones que no ha sido hasta ahora y en el asesor natural de las grandes empresas de cultura, desarrollo económico y social y avances tecnológicos en que habrá de comprometerse la nación, si no quiere seguir siendo una modesta colonia de la inteligencia ajena.

La reforma social agraria sufrió todo el trámite legislativo en el Senado de la República y está a la consideración de la Cámara de Representantes. Es absolutamente innecesario que el Gobierno pondere el interés que tiene en la expedición de esta ley. Desde el comienzo de la administración un sinnúmero de problemas de tenencia y posición de la tierra, de usurpación y abuso en los baldíos, conflictos de colonos de buena fe con presuntos propietarios de dudosa intención y las más graves crisis en extensas zonas superpobladas, a donde la miseria y el ham-

bre azotan ya a millares de campesinos, hicieron ver al Gobierno que la reforma agraria era inaplazable y aún lo inclinaron a pensar que entre el complejo de causas de violencia en la última década está también la demora en no haber dictado un estatuto semejante. No me parece exagerado afirmar que aunque algunos propietarios y políticos afirmen que en la reforma no hay sino el capricho de un gobierno empeñado en debilitar fundamentos tradicionales de la tenencia de la tierra en Colombia, sin razón social alguna que lo justifique, el proyecto de ley que cursa ante el Congreso es, por el contrario, la única medida que puede consolidar la propiedad legítimamente adquirida, económicamente explotada y justamente distribuida. La violencia de estos últimos años, cuando los campesinos fueron despojados, perseguidos y desplazados, es un fenómeno social que, aún dominado, no tendrá en la inmensa mayoría de los casos humanos reparación alguna. Pero, además, ha debilitado muchos de los conceptos sobre los cuales se asentó la antigua sociedad colombiana y desde luego, en primer término, la capacidad de la ley para imponerse como antes, sin recurso de coacción gubernamental. La situación del país, por este aspecto debe ser un motivo serio de alarma, pero no para pedir que la fuerza pública resuelva todos los conflictos que se están suscitando, la mayor parte nacidos de la dureza misma de la necesidad, sino para que se promueva una revisión como la que el gobierno propone y se creen los instrumentos suficientemente eficaces y elásticos para resolver la complejísima problemática de nuestro campo y nuestro campesino. Ya hemos dicho atrás cómo no se ve posible que el fenómeno de superpoblación se resuelva, al menos en un plazo muy breve, con la drástica reducción del número

de gentes que dependen de la agricultura para convertirlos en trabajadores de la industria y habitantes de las ciudades. Aún si el problema económico pudiera resolverse con desplazamientos dirigidos, hay otros de naturaleza humana que presentarán una terca resistencia. Hay zonas del país, como las provincias del Norte, Gutiérrez y el Valle de Tenza, en Boyacá, como casi toda la altiplanicie de Nariño, como García Rovira en Santander y muchísimas otras en el oriente del país que están a punto de producir a los colombianos el más severo choque en su sensibilidad, si llegan a presentarse casos de hambruna como los que diezman periódicamente infortunadas regiones del Asia. La solución que se propone sistemáticamente a los moradores de esas comarcas es la de emigración masiva, y sistemáticamente la rechazan. Es muy poco lo que puede hacerse en sustitución de cultivos, abonos, semillas y técnicas nuevas sobre una tierra yerma y erodada. La reforma agraria podría detener la implacable parcelación, concentrar la propiedad en menos cabezas, dividir fincas aledañas para absorber la población excesiva, sin desarraigarla totalmente de su ámbito natural, y organizar comunidades sobre la base de la unidad familiar que no solo subsistan, sino que prosperen.

Pero si solamente existiera el problema del minifundio localizado en determinadas zonas del país, y no hubiera conflictos de tierras, de aguas, de colonos y de productividad en todo el resto de la nación, se podría pensar en otras soluciones aún tremendamente costosas y todavía inexploradas. Para mí es notorio y no ahora cuando se discute la reforma, sino desde los días en que fui miembro o jefe de otros gobiernos, que no hay ningún otro sector de la administración más presio-

nado por el choque de los intereses entre los que poseen la tierra a cualquier título y los que la necesitan. El proyecto de reforma, tal como salió del Senado, conserva las características que tenía el original y hace considerables concesiones a los temores fundados que en el recinto de esa Cámara se expresaron y fueron atendidos. Pero, además, la ley es apenas un instrumento jurídico suficientemente versátil para acomodarse a las complejidades de la realidad campesina, que el Instituto de Reforma Agraria podrá administrar con equilibrio y eficacia. Aquí ha habido institutos destinados a abocar este género de negocios pero sin legislación que les permita entrar a su médula. Y ha habido, también, leyes sin herramienta alguna para su desenvolvimiento y su ejecución. El proyecto recoge esas dos experiencias frustradas y enmienda el gravísimo yerro.

Señores Miembros del Congreso:

El Gobierno tiene plena confianza en que la legislatura ordinaria que hay se inicia, no le ofrecerá menos colaboración para sus iniciativas, empeños y trabajos que la que recibió en el tiempo anterior. Entrega a la sabiduría, patriotismo y voluntad de servicio de las Cámaras aquella parte de su programa legislativo que no ha podido aún ser examinado. Abriga la esperanza de que el debate electoral, por circunstancias especialísimas tan prematuramente iniciado, no perturbe la serenidad del Congreso y que nuestras Cámaras sean un ejemplo para toda la República de moderación, serenidad y republicana convivencia. Por lo que hace al Gobierno, no habrá cosa alguna que omita para que la nación dé libremente su juicio sobre la manera como ha de ser sustituida esta administración y las corporaciones públicas en los primeros meses de 1962. A los

miembros del Gobierno, y principalmente al Presidente de la República, no le es, no le puede ser indiferente, la suerte de una política que le propuso al país en compañía de otros grandes colombianos, que aquel acogió y que está en capacidad de producir los más grandes beneficios a nuestros compatriotas. Pero no hará el Gobierno nada indebido, ni movimiento alguno que implique coacción, amenaza, uso ilegítimo de los bienes o servicios que pertenecen a todos los colombianos para limitar su derecho de tomar la determinación que más les plazca. Ya se ha visto cómo no aceptamos violaciones de la Ley o de las órdenes que hemos impartido en relación con los empleados públicos, prohibiéndoles cualquier actividad que pueda entenderse como

contraria a la disposición de nuestro ánimo de que no haya partido o grupo político alguno que pueda reclamar privilegios o protección, o quejarse con justicia de que se le hostiliza. Por fortuna no es ésta la primera vez en que el Congreso y la nación escuchan este compromiso en labios del actual jefe del Estado, ni tampoco la oportunidad excepcional en que se compruebe la concordancia entre sus propósitos y la ejecución.

Formulo mis más cálidos votos por que la tercera legislatura ordinaria que me corresponde inaugurar llene las esperanzas que todos los colombianos, y el Gobierno con ellos, depositan en el cuerpo soberano de la República.

---

*“Aquí es el lugar de repetiros, Legisladores, lo que os dice el elocuente Volney en la Dedicatoria de sus Ruinas de Palmira; “A los pueblos nacientes de las Indias Castellanas, a los Jefes generosos que los guían a la Libertad; que los errores e infortunios del mando antiguo enseñen la sabiduría y la felicidad al mundo nuevo”. Que no se pierdan, pues, las lecciones de la experiencia; y que las secuelas de Grecia, de Roma, de Francia, de Inglaterra y de América nos instruyan en la difícil ciencia de crear y conservar las naciones con leyes propias, justas, legítimas, y sobre todo útiles. No olvidando jamás que la excelencia de un Gobierno no consiste en su teórica, en su forma, ni en su mecanismo, sino en ser apropiado a la naturaleza y al carácter de la nación para quien se instituye”.*

Del discurso pronunciado por el Libertador ante el Congreso de Augustura, el 15 de febrero de 1819.