

Rafael Uribe Uribe

División territorial

En discusión el Artículo 10. del proyecto, que ordena reintegrar, desde el 10. de enero próximo, los nueve Departamentos antiguos, el General Uribe lo combate con el siguiente discurso:

Señor Presidente:

Hay que darle a este debate su verdadera importancia. Es un gran problema de filosofía política el que envuelve, no una cuestión incidental, que se decida por razones del momento, impregnadas de pasión.

Tocamos al fondo del gobierno democrático. No puede haber instituciones que merezcan llamarse libres sino donde el pueblo las hace funcionar bajo su inspiración y vigilancia *inmediatas*. Cuando el contacto no es *directo* entre los ciudadanos y el Gobierno, y cuando éste obra por medio de agentes *pasivos*, en cuyo nombramiento el pueblo no tiene parte, esa inspiración y esa supervigilancia se hacen imposibles.

Para mí, descentralización y democracia son inseparables: ¿Quién no sabe que etimológicamente democracia es gobierno del pueblo? Mas para que haya gobierno del pueblo se requiere que los ciudadanos intervengan suficientemente en los negocios públicos, a fin de obligar a los que ejercen autoridad a proceder de acuerdo con la voluntad popular. Si en la Constitución o en la ley se ponen los medios de someter la opinión de todos a la de uno solo o a la de unos pocos, la Nación entera se moverá según la voluntad del Gobierno, pero no el Gobierno por la voluntad de la Nación, y eso se denominará como se quiera, menos democracia representativa.

Ahora bien: para que el Gobierno se mueva por la voluntad nacional, el impulso debe comenzar en las localidades, y para ello el ciudadano debe intervenir directamente en la elección de los funcionarios que le quedan más inmediatos, e indirectamente en los que le quedan lejos, a fin de que por medio de los unos haga sentir sobre los otros la influencia de sus opiniones.

Pero nadie dirá que haya democracia donde el ciudadano no tenga autonomía en el ejercicio de sus derechos, donde el Municipio no tenga autonomía en el manejo de los intereses locales, donde no sea autónoma la administración de los intereses de una Sección compuesta de un grupo de Municipios estrechamente ligados, y donde la Nación no tenga separados los asuntos que le corresponden. El establecimiento de esta escala es el único modo de que todas las materias de gobierno, por variadas que sean, puedan ser bien atendidas.

Aun admitiendo que no hubiera diferencia específica entre los intereses de los grupos de habitantes que pueblan las diversas porciones de un territorio tan vasto como el nuestro, todavía es evidente que serán tanto mejor administrados cuanto más ciertos estemos de que los individuos a quienes directa o indirectamente importa su buen manejo, ejerzan inspección sobre las operaciones gubernativas y puedan hacer más efectiva la responsabilidad de los funcionarios.

Como lo recuerda el expositor americano Grimke, fue Carlomagno en sus "Capitulares" uno de los primeros en confesar, hace más de mil años, que "es imposible para un Gobierno central ejercer la superintendencia de todos los negocios de una comunidad extensa", y si eso era una verdad en el siglo IX, cuando la condición de las sociedades era tan ruda, cuánto más no lo será hoy, con el aumento desmesurado que la civilización ha traído en el total de los negocios públicos, y con la extremada complejidad de la vida moderna! Bien a su costa lo experimentó el segundo Carlomagno, Napoleón I, quien no obstante sus colosales capacidades, sucumbió al peso de la tarea que le impuso su orgullo, de dirigir la administración de un vasto Imperio hasta en sus menores detalles.

Sin embargo, nuestros Carlomagnos colombianos de los últimos tiempos, se han creído lo bastante hábiles para abarcar todos los ramos del gobierno; ninguna hoja del árbol nacional ha debido moverse sin su permiso; se han obstinado en meter la mano en todo, desde las Relaciones Exteriores hasta el nombramiento del último Personero Municipal; y sólo ahora, en presencia del desastre, estamos reconociendo que no hay hombre ni conjunto de hombres que desde la capital pueda dirigir los destinos de un pueblo de cinco millones de habitantes.

Tenemos, pues, que distribuir juiciosa y sabiamente el Poder entre el Gobierno central y una serie suficientemente numerosa de gobiernos locales, y si no, el primero seguirá abismándose bajo la carga imprudentemente acumulada sobre sus hombros.

Frecuentemente se confunde la división con la distribución del Poder. La una se refiere a la diversificación de las funciones gubernativas en varias ramas: electoral, legislativa, ejecutiva y judicial; mientras que la otra se refiere a la separación de esas mismas funciones en gobierno nacional y gobiernos locales, y no hay que creer que para tener libertades y buen gobierno, baste con la división, prescindiendo de la distribución. Las dos reunidas son las que consultan la especialización del trabajo y sirven además de valla al ejercicio arbitrario del Poder, porque dan a los ciudadanos la garantía de que el Gobierno se limitará a los fines para que ha sido creado. De manera que este arreglo no sólo conduce a una más conveniente administración de los negocios públicos, sino que, como dije al principio, es muy dudoso que sin él puedan tenerse o conservarse instituciones libres.

Es infundado, por tanto, temer que jurisdicciones locales numerosas debiliten o enerven la autoridad central; al contrario, el sistema de gobiernos menores abundantes, concilia dos cualidades aparentemente opuestas: la libertad popular con el vigor del gobierno; porque, como las atribuciones de las autoridades locales se deducen de la masa del poder nacional, los deberes que a éste le quedan son menos numerosos, más sencillos y, por consiguiente, más fáciles de cumplir con prontitud y energía; y por cuanto su esfera de movimiento queda más claramente definida, puede concretar mejor la atención a sus deberes. Distrarla hacia otra parte es perder en profundidad lo que gana en extensión, y ya se ha dicho que quien mucho abarca, poco aprieta.

Por otra parte, los gobiernos locales en suficiente número crean una disciplina moral preparatoria, y educan al pueblo en la obediencia a las leyes, para después entregárselo al Gobierno nacional; así es que cuando la acción de éste llega a las extremidades, encuentra hecha una labor aprovechable, que a él mismo le habría sido imposible ejecutar.

Lo que creo saber es que el sistema de gobiernos menores multiplicados es la manera más conducente de realizar el lema *Libertad y Orden*, que hasta ahora sólo figura en nuestro escudo como una ironía o como una acusación, ya que vamos llegando al término del primer siglo de existencia independiente, sin que, durante él hayamos tenido otra cosa que libertad sin orden, unas veces, orden sin libertad, en otras, pero sólo a raros intervalos libertad con orden.

Cuanto a la *libertad*, sostengo que la existencia de gobiernos menores numerosos, en cuya elección tenga parte el pueblo, da mayor fuerza a la opinión pública y suscita obstáculos al ejercicio del poder discrecional; en otras palabras, sirve para defender las manifestaciones genuinas de la voluntad popular y para impedir al Gobierno que ejercite la facultad de hacer daño.

Respecto al *orden*, sostengo que cuando los ciudadanos se sienten rodeados por la protección de una autoridad próxima, vigilante y activa, en cuya creación han tenido parte, se sienten mejor dispuestos a guardar y defender el orden, que cuando dependen de una autoridad extraña, mirada con ojo enemigo, porque interviene de mala manera en asuntos que no le conciernen y que casi siempre desconoce. Si orden es obediencia a las leyes, la inculca mejor una autoridad *cercana* que otra *remota*.

Es triste estar repitiendo estas cosas que, por sabidas, parecen impertinentes. La distribución de las funciones del Poder entre un gobierno general, para regir los intereses comunes a toda la Nación, y gobiernos locales que atiendan a los negocios peculiares a las distintas secciones del territorio, es un plan de organización tan conforme a la naturaleza, que basta enunciarlo para que reciba el asentimiento general. Y sin embargo, esa discriminación es la que todavía, a la altura de la Historia en que nos encontramos, no hemos sido capaces de hacer en Colombia. Hemos pecado unas veces por carta de más en el federalismo, entregando a las Secciones la injerencia en asuntos de interés nacional, como el orden público y la legislación, y otras veces por carta de más en el centralismo, apoderándose el Gobierno nacional de atribuciones propias de las Secciones y aun de los Municipios; en ambos casos con el desastroso resultado que todos deploramos, porque tan inadecuada es la autoridad central para manejar intereses locales, como las autoridades locales para manejar intereses generales.

Cuando digo "división territorial", entiendo, pues, que tratamos no de fragmentación caprichosa de la carta geográfica, no de prejuicios de razas o de banderías políticas, no de aspiraciones feudatarias de círculos o de familias, sino de esto sólo: acercar el gobierno a quienes lo necesitan, ponerlo en sus manos y proveer a que cada administrador sea responsable ante sus administrados, no ante una entidad lejana.

Acabo de proferir la palabra que creo decisiva en el debate. El primero de los caracteres de un buen gobierno es la oportunidad de su ejercicio, es decir, el aprovechamiento del tiempo, porque administración tardía es lo mismo que mala administración. La primera de las dificultades que a él se oponen es la distancia; tanto la distancia material como el espacio de tiempo que se emplea para recorrerla, según la clase de las vías de comunicación. Sostengo que poner distancia excesiva o innecesaria entre el gobierno y los gobernados, es introducir una causa de desorden y de retroceso, porque ni el uno sabrá bien lo que debe hacer, ni los otros tendrán a la mano al gobernante para ilustrarlo, para vigilarlo, para recompensarlo o para castigarlo.

En último análisis, ¿qué fue lo que nuestros padres se propusieron con la emancipación de España? Suprimir distancia, *acercar* el gobierno, tenerlo aquí. Dicen que una de las fajas de nuestra bandera simboliza el mar que pusimos entre nosotros y la Metrópoli; más exacto sería reconocer que la existencia de ese mar entre España y sus Colonias

determinó la causa principal de la mala administración y creó consecuentemente el deseo de emanciparse.

A nuestro turno ¿no hemos experimentado ya los efectos de la misma ley? Anteriormente a la influencia extraña que nos arrebató a Panamá, obraba otra causa separatista: la distancia. La intervención extranjera recayó sobre una predisposición de los ánimos determinada en parte por la lejanía. Es que todo organismo cuyo corazón no tiene fuerza impulsiva bastante para hacer circular bien la sangre en las extremidades, está expuesto a que éstas se desprendan.

Esa ley sigue actuando dentro de lo que nos queda del país. Autoridad lejana autoridad ausente, autoridad nula, esa es la gradación; autoridad presente y con poder bastantes, intereses regionales bien atendidos, esa es la equivalencia.

Por vía de ilustración de este debate, he formado la siguiente sinopsis de los antecedentes unitarios y de los elementos federativos en nuestro país:

Antecedentes unitarios durante la Colonia

- 1o. Unidad de origen español, en cuanto no hubo, en cantidad apreciable, conquistadores ni colonos de otros países y de otras razas europeas;
- 2o. Unidad de creencias religiosas y de cultos;
- 3o. Unidad de lengua, por la temprana desaparición de todos los dialectos indígenas, salvo en las pocas tribus que se han conservado independientes;
- 4o. Unidad de gobierno político bajo los primeros Presidentes y los Virreyes;
- 5o. Unidad de legislación;
- 6o. Unidad judicial bajo una sola Audiencia;
- 7o. Unidad territorial (sin la dispersión de los habitantes en islas); y
- 8o. Capital del Virreinato en Bogotá.

Antecedentes unitarios después de la Emancipación

- 1o. Unidad de principios republicanos (por falta de partido monárquista);
- 2o. Unidad de sacrificios y de glorias en la guerra de Independencia;
- 3o. Unidad de dirección militar y administrativa durante la misma;
- 4o. Continuidad, durante casi toda la República, de casi todos los elementos unionistas coloniales;
- 5o. Pactos de unión como el Acta de Independencia y todas las Constituciones sucesivas, en las cuales las diversas porciones del país aparecen refundidas en una sola nacionalidad, y siempre bajo unos mismos Congresos, Presidentes y Corte Suprema, hasta la separación de Panamá;
- 6o. Unidad patriótica por la bandera, el escudo y los demás símbolos; y
- 7o. Lazo de unión comercial, geográfica y moral por el río Magdalena.

Elementos federativos

- 1o. Diversidad provincial establecida por la Colonia y convertida a veces en rivalidad durante la República;
- 2o. Periodos de aislamiento de las Secciones al principio de la guerra de Independencia y, en parte, bajo la federación;