

BOLIVAR Y EL FEDERALISMO

Por JAIME PUERTA VASQUEZ

— En Cartagena —

El punto de partida de la bibliografía bolivariana es sin duda alguna el **Manifiesto de Cartagena**, primer documento definitivo emanado del genio del Libertador.

El **Manifiesto** fue dado estando Bolívar a punto de partir de Cartagena a Barranca, modesto puesto éste a donde por disposición del militar Labatut debía ir en campaña. Labatut pretendía, dicen los historiadores, eclipsar la naciente gloria del genio de América que ya entonces brillaba lo suficiente para suscitar sentimientos de malsana envidia.

Bolívar había arribado a las costas cartageneras en noviembre de 1812. Acababa de contemplar el desastre de Venezuela cuyas internas contiendas habían dado al traste, por ahora, con las campañas libertadoras emprendidas con relativo buen suceso por las fuerzas patrióticas.

La idea central del **Manifiesto**, en lo que a federalismo y centralismo toca, era la de una prevención a la Nueva Granada. Las experiencias de Venezuela debían servir a los del vecino país para ce-

Nota. — Este trabajo fue presentado al "Seminario de Estudios Bolivarianos" de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, dirigido por el Dr. Fernando Gómez Martínez.

Examina el pensamiento del Libertador sobre el sistema federal, a través de los tres documentos fundamentales de la ideología bolivariana, a saber: "El Manifiesto de Cartagena", "La Carta de Jamaica" y "El Discurso de Angostura".

Obras consultadas principalmente: José de la Vega, "La Federación en Colombia"; Indalecio Liévano Aguirre, "Bolívar"; Henao y Arrubla, "Historia de Colombia" y "Cartas y Discursos del Libertador".

sar en sus luchas de ambición lugareña. La independencia del yugo español no iba a ser posible en Nueva Granada, como no lo había sido en la patria del Libertador, mientras cada comarca reclamara para sí una contraproducente autonomía cuyo solo efecto era fraccionar peligrosamente la unidad nacional y por consiguiente debilitar la fuerza emancipadora.

Vivo estaba en la mente de Bolívar el descalabro venezolano. Y cómo no iba a estarlo, si el grande hombre había sido testigo y actor de los acontecimientos. El primer Congreso de Venezuela había proclamado el año anterior, 1811, la independencia de aquel país. Inmediatamente después de este memorable suceso, como era lógico, el Congreso pasó a discutir la Constitución política que el nuevo Estado habría de adoptar para su régimen interno.

Bien pronto afloró en el seno del Congreso lo que iba a constituir el comienzo del fin para ese primer empuje de patriótica emancipación. Apenas iniciadas las deliberaciones sobre la futura forma del Estado, "el cuerpo social que durante 300 años había formado una unidad con el nombre de Capitanía General de Venezuela, empezó a dispersarse; cada una de las ciudades importantes se empeñó en constituir un Estado independiente y los antiguos odios y rivalidades que existían entre esas ciudades y Caracas se levantaron con terrible violencia, demandando imperativamente una Carta Federal que diera a cada una de las ciudades y provincias principales total independencia y soberanía" (I. Liévano Aguirre, "Bolívar", pág. 79).

Bolívar percibió con clarividencia que este embeleco federalista iba a disgregar innecesariamente la vitalidad salvadora, y entonces desplegó todo el verbo de su elocuencia convincente para clamar por una rectificación de tendencias. Principalmente en la poderosa "Sociedad Patriótica", centro primero de las actividades políticas del Libertador por aquel tiempo, describió con viveza los peligros del federalismo, hizo ver la innimente amenaza realista y mostró cómo sin una unidad política inmediata todos los esfuerzos libertadores quedarían condenados al fracaso. Era tan urgente la adopción de un sistema centralista y tan evidente esta necesidad, que el mismo Francisco de Miranda, quien había obtenido una curul en el Congreso reunido, sumó sus esfuerzos a los de Bolívar y en la histórica corporación hizo una franca condena del proyecto federal.

Pero todo fue en vano. Llegó el momento en que "cada provincia se gobernaba independientemente; y a ejemplo de éstas, cada ciudad pretendía iguales facultades alegando la práctica de aquéllas, y la teoría de que todos los hombres y todos los pueblos gozan de prerrogativa de instituir a su antojo el gobierno que les acomode" (Manifiesto). Por otra parte "la subdivisión de la Provincia de Caracas, proyectada, discutida y sancionada por el congreso federal, despertó y fomentó enconada rivalidad en las ciudades y lugares subalternos contra la capital: la cual —decían los congresales ambiciosos de dominar en sus distritos— era la tirana de las ciudades y la sanguijuela del Estado" (ib.).

El desastre previsto no se hizo esperar. La contrarrevolución española encabezada por el capitán Monteverde triunfó y Miranda hu-

bo de capitular melancólicamente en 1812. La noble ambición de libertad había sido perdida por el egoísmo provinciano.

Con el recuerdo aleccionador de todos estos hechos llega Bolívar, como dijimos, a Cartagena, después de haber obtenido un pasaporte para salir de Venezuela, ahora en manos de españoles.

La situación política de la Nueva Granada no era más halagüeña que lo había sido la de Venezuela. Simultáneamente con el Acta de la Independencia en 1810 había surgido también el afán federalista de las provincias, a la cabeza de las cuales se puso Cartagena con un extenso manifiesto que era toda una apología razonada del sistema federal. La lucha se agudizó cuando Antonio Nariño con "La Bagatela" empezó a combatir acerbamente las inoportunas pretensiones de las provincias. El Precursor consideraba "un disparate el querer aplicar servilmente las formas de gobierno de otras naciones que se han hallado en muy diversa situación que la nuestra"; las provincias granadinas, en su concepto, carecían de hombres, de rentas, "de todo, menos de la voluntad de ser soberanas", de suerte que si se las erigía en Estados independientes "se encontrarían como muchos doctores, con el título y sin la ciencia" (Cfr. José de la Vega, "La Federación en Colombia", cap. II).

La consecuencia inevitable de estas luchas intestinas llegó con la prontitud que era de esperarse. De los manifiestos en pro y en contra se pasó a los hechos, y la guerra civil se desató implacable. Bolívar describiría más tarde la situación de la Nueva Granada en los siguientes términos contenidos en carta que desde su retiro en Jamaica envió al editor de "The Royal Gazette" en septiembre de 1815: **"En la Nueva Granada la Constitución federal y los obstáculos con que tropezó han dejado al Poder Ejecutivo en debilidad tan fatal que su acción ha sido paralizada por aquellas mismas provincias que debieron cooperar con él"**. La devastadora "pacificación" de Morillo fue, entre otras, una clara confirmación de lo que se preveía. Mientras las provincias se disputaban la soberanía de un pedazo de tierra, el enemigo español aprovechaba la distracción para iniciar la reconquista.

"La Nueva Granada ha visto sucumbir a Venezuela; por consiguiente debe evitar los escollos que han destrozado a aquélla". Con estas palabras llenas de sensatez y realismo dió Bolívar una voz de alerta en el **Manifiesto** que firmó en Cartagena el 15 de diciembre de 1812. Y entre esos escollos el Libertador pone como uno de los principales la adopción del sistema federal.

El **Manifiesto** de Cartagena, del cual se ha dicho que dió a Bolívar entrada en la historia política del mundo, contiene dos ideas bolivarianas fundamentales respecto del sistema federalista. En primer lugar, el Libertador considera que las repúblicas de América, recién emancipadas, no tienen aún la suficiente madurez política para darse una tal forma de gobierno. **"Generalmente hablando —decía el "Manifiesto"— todavía nuestros conciudadanos no se hallan en actitud de ejercer por sí mismos y ampliamente sus derechos, porque carecen de**

las virtudes políticas que caracterizan al verdadero republicano". Para corroborar este pensamiento, Bolívar tomó un ejemplo de ocurrencia real: las elecciones populares. En este acto político —dice— intervienen dos clases de personas, a saber, los rústicos del campo y los intrigantes de la ciudad. Los primeros "son tan ignorantes que hacen sus votaciones maquinalmente"; los segundos "son tan ambiciosos que todo lo convierten en facción". De ahí —concluye— que el gobierno de las provincias viniera a caer frecuentemente "en manos de hombres ya desafectos a la causa, ya ineptos, ya innorales".

La segunda idea fundamental del Manifiesto en cuanto a sistema federalista, se refiere a lo inadecuado de tal régimen para las circunstancias por que atravesaban las repúblicas americanas. "Es preciso —expresa— que el gobierno se identifique, por decirlo así, al carácter de las circunstancias, de los tiempos y de los hombres que lo rodean". Ahora bien, en cuáles circunstancias podría ser más necesario un gobierno fuerte, sino en las que atravesaban las naciones de América envueltas en una guerra decisiva de liberación? Bien lo vió Bolívar y así lo estampó en el "Manifiesto": "Qué país del mundo, por morigerado y republicano que sea, podrá, en medio de las facciones intestinas y de una guerra exterior, regirse por un gobierno tan complicado y débil como el federal? No es posible conservarlo en el tumulto de los combates y de los partidos". Prueba de ello fue que en Venezuela "el espíritu de partido... nos desorganizó más de lo que las circunstancias hicieron. Nuestra división, y no las armas españolas, nos tornó a la esclavitud".

De las anteriores premisas Bolívar saca un corolario que convierte en principio de alta política: "Yo soy de sentir —dice en el "Manifiesto"— que mientras no centralicemos nuestros gobiernos americanos los enemigos obtendrán las más completas ventajas; seremos indefectiblemente envueltos en los horrores de las disensiones civiles, y conquistados vilipendiosamente por ese puñado de bandidos que infestan nuestras comarcas".

Tales son los pensamientos sobre el federalismo que una y otra vez defenderá el Libertador en los demás grandiosos documentos que han de salir de su pluma: ni las repúblicas americanas están preparadas para un sistema federal, ni éste se adapta a las circunstancias del momento; antes bien, los descalabros de la causa libertadora han tenido profunda raíz en un régimen prematuramente adoptado.

— En Jamaica —

A la apoteósica entrada de Bolívar a Caracas, en agosto de 1813, después de una campaña que había tenido el mejor de los éxitos, siguió un período desfavorable para la causa patriótica. Ante estos hechos el Libertador optó por regresar a Nueva Granada para continuar desde allí su infatigable lucha. Empero, tampoco aquí le fueron propicias las circunstancias. Ambiciones de otros caudillos y luchas intestinas crearon un clima adverso al Libertador, el cual entendió que su presencia en la Nueva Granada más que para otra cosa, serviría

para dividir más los partidos y prolongar las rivalidades internas. En cambio, **“retirándome —decía al Presidente del Congreso— no habrá más partido que el de la patria y por ser uno, siempre será el mejor”**. Bolívar renunció patrióticamente a su alta investidura de Jefe Supremo de las fuerzas patrióticas, y en mayo de 1815 se embarcó en exilio voluntario hacia la posesión inglesa de Jamaica, en donde había de producir la grandiosa **Carta de Jamaica**, síntesis admirable de su genial concepción de la libertad americana.

La **Carta** fue firmada por Bolívar en septiembre del mismo año y su destinatario era un amigo personal residente en Londres. Desde luego, en una visión tan vasta del presente y el porvenir de los países americanos no podía faltar el pensamiento de lo que para el Libertador constituía el fundamento del triunfo emancipador: la unidad, unidad americana y unidad interna de cada nación. Y consiguientemente, la **Carta** no podía menos de condenar el sistema federal. En lo cual Bolívar continuó el pensamiento ya trazado en el **Manifiesto de Cartagena**.

La **Carta de Jamaica** insiste en la idea fundamental de que los pueblos americanos no tenían la suficiente madurez política para adoptar un régimen de federación. En párrafo terminante Bolívar expresa: **“No convengo con el sistema federal entre los populares y representativos, por ser demasiado perfecto y exigir virtudes y talentos políticos muy superiores a los nuestros”**. **“Los americanos han subido (a sus gobiernos propios) de repente, sin los conocimientos previos y, lo que es más sensible, sin la práctica de los negocios públicos, a representar en la escena del mundo las eminentes dignidades de legisladores, magistrados, administradores del erario, diplomáticos, generales y cuantas autoridades supremas y subalternas forman la jerarquía de un Estado organizado con regularidad”**. Por todo ello **“en tanto que nuestros compatriotas no adquieran los talentos y las virtudes políticas que distinguen a nuestros hermanos del Norte (se refiere a los Estados Unidos), los sistemas enteramente populares (entre los cuales Bolívar cuenta al federalismo), lejos de sernos favorables, temo mucho que vengan a ser nuestra ruina. Desgraciadamente estas cualidades parecen estar muy distantes de nosotros en el grado que se requiere...”**

Las lecciones de Venezuela y Nueva Granada no se caen de la memoria del Libertador. **“En Caracas —recuerda la “Carta”— el espíritu de partido tomó su origen en las sociedades, asambleas y elecciones populares, y estos partidos nos tornaron a la esclavitud”**. Sin duda alguna Bolívar tenía presentes sus luchas en la **“Sociedad Patriótica”** y en el memorable Congreso de 1811 cuando con el apoyo de Miranda clamaba por la cordura de la unidad y profetizaba la peligrosa disgregación que consigo traería una Constitución federal. Confirmadas ya sus predicciones, el genial hombre pudo escribir en Jamaica: **“Y así como Venezuela ha sido la república americana que más se ha adelantado en sus instituciones políticas, también ha sido el más claro ejemplo de la ineficacia de la forma democrática y federal para nuestros nacientes Estados”**.

En cuanto a la Nueva Granada, los hechos no son menos claros: **“... las excesivas facultades de los gobiernos provinciales y la**

falta de centralización, en general, han conducido aquel precioso país al estado a que se ve reducido en el día. Por esta razón sus débiles e³ nemigos se han conservado contra todas las probabilidades”.

De los anteriores conceptos y hechos la Carta de Jamaica extrae una consigna que es todo un programa para las nacientes naciones americanas y que se sintetiza en la palabra “unión”: “La unión —dice— es la que nos falta para completar la obra de nuestra regeneración”. Y más adelante: “Yo no diré a usted lo que puede ponernos en aptitud de expulsar a los españoles y de fundar un gobierno libre. Es la unión, ciertamente...”

Ese es el contenido del segundo grandioso documento de Bolívar en lo que se refiere al sistema federal frente a la política americana de la emancipación.

— En Angostura —

En un solemne día de diciembre de 1819 Bolívar se presentó ante el Congreso reunido en Angostura. Llevaba a la consideración de los congresistas un proyecto de Constitución en el cual había vaciado todo su genio político. El Congreso le oyó con respeto y le dispensó toda la atención. Del mensaje del Libertador para esa histórica ocasión se ha dicho que contenía todo cuanto la sabiduría humana puede alcanzar.

Del Congreso de Angostura nació la República de Colombia integrada por las antes Venezuela y Nueva Granada, las cuales junto con Quito seguirían siendo departamentos. En Angostura, lo mismo que más tarde (1821) en Cúcuta, el pensamiento del Libertador sobre la forma unitaria y centralista del Estado triunfó plenamente.

En el armónico discurso de Bolívar ante el Congreso de Angostura hay profundas observaciones y luminosos principios sobre la inconveniencia del sistema federal para la nueva Constitución. En primer lugar, el Libertador ataca duramente el prurito demostrado por las incipientes repúblicas de imitar servilmente en sus formas políticas a las naciones extranjeras, principalmente a los Estados Unidos de Norteamérica. “Cuanto más admiro la excelencia de la Constitución federal de Venezuela (se refiere a la de 1811), tanto más me persuado de la imposibilidad de su aplicación a nuestro Estado. Y según mi modo de ver, es un prodigio que su modelo en América del Norte subsista tan prósperamente y no se trastorne al aspecto del primer embarazo o peligro”.

A renglón seguido Bolívar amplía su pensamiento en estos términos: “A pesar de que aquel pueblo es un modelo singular de virtudes políticas y de ilustración moral; no obstante que la libertad ha sido su cuna, se ha criado en la libertad y se alimenta de pura libertad, lo dire todo, aunque, bajo muchos respectos, este pueblo es único en la historia del género humano; es un prodigio, repito, que un sistema tan débil y complicado como el federal haya podido regirlo en

circunstancias tan difíciles y delicadas como las pasadas. Pero sea lo que fuere de este gobierno, con respecto a la nación americana, debo decir que ni remotamente ha entrado en mi idea asimilar la situación y naturaleza de dos estados tan distintos como el inglés americano, y el americano español. No sería muy difícil aplicar a España el código de libertad política, civil y religiosa de Inglaterra? Pues aún es más difícil adaptar a Venezuela las leyes de América del Norte”.

Al desechar el sistema de servil imitación, el Libertador vuelve sobre una idea ya expresada anteriormente por él mismo, a saber, que las leyes han de estar acomodadas a la peculiar índole de los pueblos para los cuales se promulgan. A este propósito recuerda a los congresistas de Angostura el sabio principio de Montesquieu: “**No dice EL ESPIRITU DE LAS LEYES que éstas deben ser propias para el pueblo que se hacen? Que es una gran casualidad que las de una nación puedan convenir a otra? Y que las leyes deben ser relativas a lo físico del país, al clima, a la calidad del terreno, a su extensión, al género de vida de los pueblos? Referirse al grado de libertad que la Constitución puede sufrir, a la religión de los habitantes, a sus inclinaciones, a sus riquezas, a su número, a su comercio, a sus costumbres, a sus modales? He aquí el código que debíamos consultar, y no el de Washington.**”

Al llegar a este punto de su magistral discurso Bolívar abre un como paréntesis para censurar la forma de Ejecutivo plural adoptada por la Constitución de 1811 y con la cual el Congreso de entonces se apartó fundamentalmente de su modelo norteamericano. En el Norte había un presidente que por sí solo ejercía todas las facultades a él otorgadas por la respectiva constitución, al paso que en Venezuela había un cuerpo colectivo para desempeñar esa rama del poder público.

Siguiendo con el federalismo, el Libertador evoca de nuevo el recuerdo de Venezuela. Parece como si la lección de su patria le estuviera sirviendo de permanente admonición a través de todas sus concepciones políticas. “**El primer Congreso, en su constitución federal, consultó más el espíritu de las provincias, que la idea sólida de formar una república indivisible y central. Aquí cedieron nuestros legisladores al empeño inconsiderado de aquellos provinciales seducidos por el deslumbrante brillo de la felicidad del pueblo americano, pensando que las bendiciones de que goza son debidas exclusivamente a la forma de gobierno, y no al carácter y costumbres de los ciudadanos. Y, en efecto, el ejemplo de los Estados Unidos, por su peregrina prosperidad era demasiado lisonjero para que no fuese seguido. Quién puede resistir al atractivo victorioso del goce pleno y absoluto de la soberanía, de la independencia, de la libertad? Quién puede resistir al amor que inspira un gobierno inteligente, que liga a un mismo tiempo los derechos particulares a los derechos generales; que forma de la voluntad común la ley suprema de la voluntad individual? Quién puede resistir al imperio de un gobierno bienhechor, que con una mano hábil, activa y poderosa, dirige siempre y en todas partes todos sus resortes hacia la perfección social, que es el fin único de las instituciones humanas?**”

“Mas por halagüeño que parezca y sea en efecto este magnífico sistema federativo, no era dado a los venezolanos gozarlo repentinamente al salir de las cadenas. No estábamos preparados para tanto bien; el bien, como el mal, da la muerte, cuando es súbito y excesivo. Nuestra constitución moral no tenía todavía la consistencia necesaria para recibir el beneficio de un gobierno completamente representativo, y tan sublime que podía ser adaptado a una república de santos”.

Como una final invitación elocuente al centralismo, Bolívar urge a los congresistas de Angostura: **“Moderemos el ímpetu de las pretensiones excesivas, . . . abandonemos las formas federales que no nos convienen; . . . no aspiremos a lo imposible, no sea que por elevarnos sobre la región de la libertad, descendamos a la región de la tiranía”.** Y más adelante, como epílogo a todo lo anterior: **“Horrorizado de la divergencia que ha reinado y debe reinar entre nosotros por el espíritu sutil que caracteriza al gobierno federativo, he sido arrastrado a rogaros para que adoptéis el centralismo y la reunión de todos los estados de Venezuela en una república sola e indivisible. Esta medida, en mi opinión, urgente, vital, redentora, es de tal naturaleza, que, sin ella, el fruto de nuestra regeneración será la muerte”.**

Ese fue el pensamiento bolivariano en Angostura. De buena o mala gana el Congreso lo acogió en sus líneas generales para la República que allí nació con el nombre de Colombia.

Otros pensamientos de Bolívar sobre la federación, tomados de una carta que escribió a Páez en enero de 1828 cuando el llanero le solicitó influencias en favor de la autonomía venezolana:

“Que dividan a Colombia antes que ponerla bajo una federación destructora y disolvente de todos los principios esenciales y de todas las garantías”.

“No quiero vivir aquí un solo día después que hayan dividido el país o establecido la federación, pues la guerra será el acto continuo de esta reforma”.

“La división es la ruina misma y la federación el sepulcro de Colombia”.

“El sistema federal será el que, si se adopta, destruirá los restos de Colombia; será su sepulcro y la señal de muerte para los buenos; para mí será el toque de partida, me iré muy lejos”.