

Historiografía y teoría política

Bolívar y el federalismo

Bolívar and Federalism

Recibido: 21 de febrero de 2024

Aceptado: 6 de noviembre de 2024

DOI: [10.22517/25392662.25566](https://doi.org/10.22517/25392662.25566)

pp. 96-118

 **Edwin Cruz Rodríguez***
ecruzr@unal.edu.co

Licencia Creative Commons
Atribución/Reconocimiento-
NoComercial-SinDerivados 4.0
Internacional — CC BY-NC-ND 4.0.



* Politólogo, doctor en Estudios políticos y relaciones internacionales e integrante del Grupo de Investigación en Teoría Política Contemporánea de la Universidad Nacional de Colombia.



Resumen

Este artículo examina los argumentos de Simón Bolívar contra el federalismo a través de una perspectiva que se sumerge en los discursos que moldearon su praxis política. Para Bolívar, el federalismo no debía evaluarse por su adecuación a principios abstractos, sino en el marco de la ciencia de la legislación, campo de saber desarrollado desde fines del siglo xviii que avalúa las instituciones en función de su eficacia práctica y su correspondencia con las características físicas y morales de cada pueblo. Al considerar que los pueblos de América hispana, marcados por la opresión colonial, carecían de las virtudes políticas necesarias para el federalismo, Bolívar lo rechazó por considerarlo una forma de gobierno destinada a desorden y disensión internos, que imposibilitaba enfrentar las amenazas externas que desafiaban las naciones recientemente liberadas.

Palabras clave: Simón Bolívar, federalismo, gobierno representativo, historia conceptual, virtud política.

Abstract

This article examines Simón Bolívar's arguments against federalism through a lens that delves into the discourses that shaped his political praxis. For Bolívar, federalism should not be evaluated based on abstract principles but rather within the framework of the science of legislation, a field of knowledge developed since the late 18th century that assesses institutions based on their practical efficacy and their correspondence with the physical and moral characteristics of each people. Considering that the peoples of Hispanic America, marked by colonial oppression, lacked the necessary political virtues for federalism, Bolívar rejected it as a form of government destined for internal disorder and dissension, making it impossible to confront the external threats that challenged the newly liberated nations.

Keywords: Simón Bolívar, federalism, representative government, conceptual history, political virtue.

Introducción

Simón Bolívar (1783-1830), figura central en los procesos de independencia y construcción de la república, en buena parte de las antiguas colonias suramericanas del Imperio hispánico, trascendió su papel como líder militar para ser un prolífico promotor de formas institucionales. A lo largo de su vida pública, Bolívar mantuvo una posición invariable contra el federalismo. Sus documentos más importantes, desde el Manifiesto de Cartagena (1812) en adelante, ponen en evidencia las reticencias que permanentemente expresó respecto a tal forma de gobierno¹. El problema no ha pasado desapercibido en la abundante e inabarcable historiografía sobre el pensamiento del Libertador. Disponemos de varias descripciones de sus posiciones sobre el tema en coyunturas específicas². Sin embargo, muchas de ellas están sesgadas por

1 Lucio Pabón, *Bolívar, alfarero de repúblicas* (Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1983), 31-32; Sonia Weingart, «Observaciones en torno al constitucionalismo bolivariano», en *Ensayos políticos acerca de Simón Bolívar* (Bogotá: Ediciones Anfictionicas, 2000), 284; Gerhard Masur, *Simón Bolívar* (Bogotá: FICA, 1999), 133.

2 José de la Vega, *La federación en Colombia (1810-1912)* (Bogotá: ABC, 1952), 74-113; Robert Louis Gilmore, *El federalismo en Colombia 1810-1858* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia-Sociedad Santanderista, 1995); Rodrigo Llano, *Centralismo y federalismo (1810-1816)* (Bogotá: Banco de la República-El Áncora, 1999),

Historiografía y teoría política

DOI: <https://doi.org/10.22517/25392662.25566>

interpretaciones partidistas y anacrónicas, que impiden comprender la manera precisa como Bolívar concibió el federalismo.

Por ejemplo, Llano sostiene que el centralismo de Bolívar se explica por su formación militar y su autoritarismo, comprobando que definitivamente no era un demócrata³. Esta interpretación, basada en el antagonismo partidista entre bolivarianos y santanderistas, supone erróneamente que el centralismo es contrario a la democracia, omitiendo que en aquel entonces el régimen representativo había afincado tanto en regímenes federales como unitarios⁴. Asimismo, una interpretación no partidista, pero sí anacrónica, supone que el proyecto de construir un Estado nación, que se plantearon conscientemente personalidades como Bolívar, necesariamente implicaba un régimen centralista⁵. De esa manera se impone sobre el devenir histórico el resultado del presente, desconociendo las distintas alternativas, proyectos, tensiones y disyuntivas que implicaba en ese momento preciso la institución del orden político. Además, se pasa por alto que para los próceres de la independencia el ejemplo por excelencia de república fue la Constitución Federal de los Estados Unidos⁶, lo que implica que su modelo de Estado no necesariamente era centralista. Así pues, parece vigente el diagnóstico historiográfico de González⁷: la mitificación de Bolívar conduce a lecturas partidistas y abstraídas del contexto histórico, lo que impide comprender su pensamiento y praxis políticos.

En contraste, este trabajo estudia el pensamiento de Bolívar en punto al federalismo partiendo de la premisa de Koselleck, de acuerdo con la cual es necesario «investigar los conflictos políticos y sociales del pasado en medio de la limitación conceptual de su época y en la autocomprensión del uso del lenguaje que hicieron las partes interesadas en el pasado»⁸. Esto implica situar las afirmaciones de Bolívar sobre el federalismo en el entramado simbólico y conceptual que confirió sentido a sus acciones, y la adopción de sus influencias teóricas de acuerdo con las necesidades políticas del momento. Como sostiene Rosanvallon, es una apuesta por comprender lo político en el entrelazamiento de las prácticas y las representacio-

185-195; Alberto Ramos y Alonso Moreno, *Bolívar y el constitucionalismo* (Santiago de Cali: Universidad Santiago de Cali, 1999), 41-51; Rodrigo Escobar, *El pensamiento constitucional de Bolívar* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1996), 68-73; José Rodríguez, «Bolívar y el federalismo», en *Bicentenario del natalicio de El Libertador 1783-1983*, ed. por Guillermo Morón (Maracaibo: Instituto de Filosofía del Derecho de la Universidad del Zulia, 1981), 243-272; Jaime Puerta Vásquez, «Bolívar y el federalismo». *Revista Universidad Pontificia Bolivariana* 18, n.º.67 (1953): 248-255.

3 Llano, *Centralismo y federalismo*, 190-194.

4 Bernd Marquardt, *Los dos siglos del Estado constitucional en América Latina (1810-2010)*, tomo I (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011).

5 Por ejemplo, Rozo sostiene: «Bolívar con su proyecto de construir un Estado Nacional grancolombiano, con su conocimiento de la historia universal y, sobre todo, de la formación de los grandes Estados nacionales europeos a partir del absolutismo político ilustrado, no podía sino defender un centralismo fuerte [...] para la integración nacional se exigen la integración del poder, la unidad de mando, el esfuerzo mancomunado de toda la clase política». Eduardo Rozo, Eduardo, *Bolívar y la organización de los poderes públicos* (Bogotá: Temis, 1988), 209.

6 Javier Ocampo, *Colombia en sus ideas*, tomo I (Bogotá: Universidad Central, 1988), 191-306.

7 Fernán González, *Para leer la política*, tomo II (Bogotá: CINEP, 1999), 9-13.

8 Reinhart Koselleck, *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos* (Barcelona: Paidós, 1993), 111.

nes: «Se trata de tener en cuenta todas las representaciones ‘activas’ que orientan la acción, que limitan el campo de lo posible a través del campo de lo pensable y delimitan el marco de las controversias y los conflictos»⁹.

El entramado de sentido en que Bolívar comprende el federalismo es la ciencia de la legislación. Así se denomina el corpus teórico que da inicio al estudio moderno de las leyes desde finales del siglo XVIII, el cual se interroga fundamentalmente por la adecuación de las instituciones a las características físicas y morales del pueblo que las adopta. En este marco, el rechazo del federalismo por parte de Bolívar no está basado en posiciones de principio, sino en una evaluación empírica. Por esa razón, deja abierta la posibilidad de construir un arreglo confederal para las naciones andinas o para América hispana. La preocupación fundamental del Libertador es que el federalismo no se aviene con el carácter del pueblo y las circunstancias de guerra que en aquel momento se enfrentan.

A diferencia del pueblo norteamericano, que desde la época colonial desarrolló un conjunto de costumbres asociadas al gobierno representativo, el pueblo colombiano carece de las virtudes políticas necesarias para adoptar el sistema federal con provecho, en gran medida debido a la exclusión de los asuntos del gobierno que operó el régimen colonial español. Asimismo, primero, el federalismo impide hacer frente a la guerra contra España, y después a las amenazas externas, porque produce conflictos entre élites locales y divide los recursos.

Para desarrollar este argumento, el artículo se estructura en cuatro partes. En primer lugar, se examina la adopción de la ciencia de la legislación por parte de Bolívar. Dentro de ese marco, en segundo lugar, se analizan sus conceptos referidos al gobierno representativo, resaltando la emergencia de la problemática atinente a la inexistencia de virtudes políticas republicanas en América hispana. Seguidamente, se estudian los argumentos del Libertador contra el federalismo resultado de su comparación entre el legado colonial en Norteamérica y en América hispana, de la que infiere la ausencia de las virtudes políticas necesarias para esta forma de gobierno. Finalmente, se ponderan sus argumentos contra dicha forma de gobierno basados en el análisis de las circunstancias.

1. La ciencia de la legislación

Los esquemas cognitivos de la colonia, fundados en la neoescolástica, evaluaban la bondad de las leyes en función de su adecuación a principios *a priori*. En la concepción aristotélica de la política, las distintas partes del cuerpo político están unidas y forman un todo porque comparten unas finalidades naturales, las cuales confluyen en una única concepción, natural y trascendente, del bien¹⁰. Como consecuencia, el sistema jurídico no era universalista sino casuista, coexistían distintas fuentes de derecho, porque cada corporación o estamento tenía la suya, de acuerdo con sus finalidades particulares, y el monarca se asumía como nodo arti-

9 Pierre Rosanvallon, *Por una historia conceptual de lo político* (Buenos Aires: FCE, 2003), 46-47.

10 Javier Franzé, *¿Qué es la política? Tres respuestas: Aristóteles, Weber y Schmitt* (Madrid: Catarata, 2004), 32.

culador de cada una de ellas, con el deber de mediar entre los cuerpos y sus prerrogativas¹¹. Este sistema de fuentes difuso privilegiaba los argumentos de autoridad. Incluso en el campo penal la virtud del jurista dependía de seleccionar los tópicos retóricos adecuados (Quintiliano), más que de su capacidad para fundamentar argumentos lógico-matemáticos (Heinecio) o de la comprobación empírica¹².

La revolución de independencia inicia un proceso de realindramiento de lo profano con lo sagrado. La principal consecuencia de ello fue la paulatina erosión de los criterios de legitimación del orden político colonial, el fundamento trascendente de la institución política y la representación de la sociedad como un organismo «natural»¹³. No se abandona de forma inmediata la creencia en un origen divino del orden político. De hecho, la mayoría de las constituciones en la Primera República neogranadina (1810-1815) mantienen la referencia a Dios y, al mismo tiempo, al pueblo como origen de la soberanía¹⁴. Sin embargo, se abre camino una concepción immanente del poder político y el pueblo soberano se autoinstituye en comunidad política. Como consecuencia, los actores políticos se enfrentan a la necesidad inédita de crear desde cero las instituciones que les permitirán gobernarse.

En este contexto, tienen a su disposición un saber que empieza a configurarse desde fines del siglo XVIII, conocido como ciencia de la legislación, que abre camino al moderno estudio de las leyes y las instituciones¹⁵. A diferencia del marco colonial, este esquema de pensamiento no evalúa las leyes por su adecuación a principios *a priori*, sino en función de su eficacia práctica. Se trata, por consiguiente, de un pensamiento racional y científico, en el sentido de empíricamente fundamentado, que los criollos americanos conocieron por vía de autores como Montesquieu y Filangieri¹⁶. La ciencia de la legislación no está guiada por una única concepción del bien, como la concepción aristotélica de la política, sino supone la existencia de diversas concepciones del bien en disputa. En otros términos, admite que la pluralidad de actores que forman una comunidad política defiende distintas concepciones del bien. Las leyes o instituciones son los instrumentos para realizar dichas concepciones.

11 Elías J. Palti, «Joaquín de Finestrada y el problema de los “orígenes ideológicos” de la Revolución», en *Conceptos fundamentales de la cultura política de la independencia*, ed. por Francisco A. Ortega y Yobenj Aucardo Chicangana (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012), 39-40.

12 Julio Gaitán, *Huestes de Estado. La formación universitaria de los juristas en los comienzos del Estado colombiano* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2002), 60-61.

13 Renán Silva, *La Ilustración en el Virreinato de la Nueva Granada. Estudios de historia social* (Medellín: La Carreta, 2005), 16-20.

14 María Teresa Calderón y Clément Thibaud, *La majestad de los pueblos en la Nueva Granada y Venezuela 1780-1832* (Bogotá: Taurus-Universidad Externado de Colombia, 2010), 35-36.

15 Virgilio Zapatero, «El arte ilustrado de legislar», en Jeremy Bentham, *Nomografía o el arte de redactar leyes* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004), XLIII.

16 Para la recepción de Montesquieu en la Nueva Granada ver: Jaime Jaramillo, *La personalidad histórica de Colombia y otros ensayos* (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1977), 85-104. Un estudio detallado sobre la recepción de Filangieri se encuentra en: Juan Camilo Escobar y Adolfo León Maya, *Ilustrados y republicanos: el caso de «La ruta de Nápoles» a la Nueva Granada* (Medellín: Eafit, 2001). Sobre la influencia de Filangieri en Bolívar ver: Ramón Zapata, *Libros que leyó el Libertador Simón Bolívar* (Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2003), 116-117.

El postulado fundamental en la ciencia de la legislación es que las instituciones no tienen una bondad intrínseca, sino que su eficacia es relativa. Por eso, es deber del legislador determinar cuál es la ley más conveniente, según el carácter del pueblo y sus circunstancias físicas y morales. Montesquieu inicia su tratado con una afirmación célebre:

La ley, en general, es la razón humana en cuanto gobierna a todos los pueblos de la tierra; las leyes políticas y civiles de cada nación no deben ser más que los casos particulares a los que se aplica la razón humana. Por ello, dichas leyes deben ser adecuadas al pueblo para el que fueron dictadas, de tal manera que solo por una gran casualidad las de una nación pueden convenir a otra¹⁷.

Así pues, para Montesquieu el elemento fundamental de una forma de gobierno no reside únicamente en su diseño institucional, sino en su adecuación al carácter del pueblo. De ahí que «el gobierno más conforme a la naturaleza es aquel cuya disposición particular se adapta mejor a la disposición del pueblo al cual va destinado». Las leyes se deben adaptar a la naturaleza (caracteres físicos, clima, territorio) y a ciertas características sociales (formas de vida, grado de libertad, religión, riqueza, número, comercio y costumbres del pueblo)¹⁸.

Asimismo, para Filangieri, «la bondad relativa de las leyes consiste en su relación con el estado de la nación que las recibe»¹⁹. La eficacia de la ley es una variable dependiente de las circunstancias particulares de las naciones: «No todas las leyes son buenas para todos los tiempos ni para todas las naciones, ni para todos los gobiernos: lo que en un tiempo es útil puede ser en otro perjudicial»²⁰. En suma, la efectividad de las leyes depende en gran medida del contexto histórico y social en el que se aplican. Esta consideración matiza la fe característica de la Ilustración en las bondades de una constitución racionalmente diseñada para transformar las costumbres y el modo de ser de los pueblos.

No es fácil precisar las influencias teóricas del Libertador pues, como sostuvo Lynch, estas eran muy diversas porque sus ideas «eran instrumentos para la acción» y sus acciones «se basaban en una diversidad de imperativos políticos, militares y financieros, tanto como intelectuales»²¹. Sin embargo, es bien sabido que Bolívar recibió un marcado influjo de autores como Montesquieu y Rousseau²². Bolívar adopta el esquema de pensamiento provisto por la ciencia de la legislación de Montesquieu, a quien cita con frecuencia, aunque orientaciones

17 Montesquieu, *Del espíritu de las leyes* (Barcelona: Altaya, 1993), 18.

18 Montesquieu, *Del espíritu...*, 18-19.

19 Bernardo Latorre, *Compendio de ciencia de la legislación por Filangieri* (Madrid: Imprenta de I. Boix, 1859), 10.

20 Latorre, *Compendio...*, 5.

21 John Lynch, *Hispanoamérica 1750-1850. Ensayos sobre la sociedad y el Estado* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1987), 62.

22 Jaime Jaramillo, *Historia, sociedad y cultura. Ensayos y conferencias* (Bogotá: Universidad de los Andes, 2001), 280.

similares son comunes en otras fuentes a las que tuvo acceso²³. El marco de la ciencia de la legislación le sirve al Libertador para examinar de manera empírica, no especulativa, la eficacia de las instituciones políticas y dentro de ellas el sistema federal. Evalúa tal eficacia en función de las necesidades de la comunidad política en un momento determinado, no por la adecuación de las instituciones a fines trascendentales, como ocurría en el antiguo régimen, ni de principios abstractos, por elevados o perfectos que estos sean.

Por ejemplo, el rechazo del federalismo por parte de Bolívar no se basa en una concepción monista de la soberanía, como la que sostuvieron los jacobinos, igualmente influidos por Rousseau para oponerse a los federalistas en la Revolución Francesa. Aunque como «jacobino de segunda generación» compartía ese concepto de soberanía²⁴, no recurrió a él para rechazar el federalismo. Dentro del marco general del republicanismo, que define unas coordenadas básicas sobre principios como la igualdad, la libertad y la soberanía popular, Bolívar valora qué instituciones pueden producir mejores efectos sobre el pueblo²⁵.

Asimismo, el utilitarismo que guía en cierta medida su concepción de lo político, según el cual se debe perseguir la mayor felicidad para el mayor número, es atemperado por el criterio, tomado explícitamente de Montesquieu, según el cual las leyes deben adecuarse a las características físicas y morales del pueblo. Bolívar acepta que «el sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política»²⁶. Pero, seguidamente, también sentencia: «la excelencia de un gobierno no consiste en su teoría, en su forma, ni en su mecanismo, sino en ser apropiado a la naturaleza y al carácter de la nación para quien se instituye»²⁷.

2. Un pueblo no preparado para el gobierno representativo

Ese último es el argumento central que sigue Bolívar a la hora de examinar las posibilidades de acoger un régimen representativo y popular en las circunstancias que enfrentaban los nacientes países de América hispana luego de la independencia. En las discusiones de la época no se habla de régimen democrático, como en la actualidad, sino de gobierno representativo.

23 Este aspecto ha sido pasado por alto por los estudiosos que se empeñan en ver una dicotomía entre la concepción de la ley de Rousseau y de Montesquieu, ambas esgrimidas en distintos momentos por el Libertador. Ver: Eduardo Rozo, *Bolívar. Pensamiento constitucional* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1983), 53-65.

24 Hernando Valencia-Villa, *La constitución de la quimera. Rousseau y la República jacobina en el pensamiento constitucional de Bolívar* (Bogotá: La Caja de Herramientas, 1982), 43.

25 Jaime Urueña, *Bolívar republicano* (Bogotá: Aurora, 2007); Jaime Urueña, *Bolívar, dictador y legislador republicano. Influjo romano en su ideario* (Bogotá: Aurora, 2012); Jaime Urueña, *Bolívar y la virtud política republicana* (Bogotá: Aurora, 2019).

26 Simón Bolívar, «Discurso de Angostura [1819]», en *Pensamiento político de Simón Bolívar*, ed. por Medófilo Medina (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010), 77. De acuerdo con Urueña, esa frase es tomada literalmente de John Adams, inspirador del «republicanismo moderno heterodoxo» de Bolívar. Urueña, *Bolívar y la virtud...*, 15.

27 Bolívar, «Discurso de Angostura [1819]», 80

El concepto de democracia no fue muy usado en la primera mitad del siglo XIX²⁸. De hecho, predominaba una concepción negativa de la democracia, concebida como la quimera del gobierno de todos sobre todos o como anarquía, de acuerdo con el ciclo de las formas de gobierno proveniente de la filosofía antigua²⁹. Por esa razón, se hablaba de república, una forma de gobierno mixta, con elementos aristocráticos y democráticos, o de gobierno representativo³⁰.

En ese período, la discusión sobre esta forma de gobierno se confunde con el federalismo, tal como había ocurrido en los debates constituyentes de Estados Unidos, cuya Constitución de 1787 se consideraba el gobierno representativo más perfecto³¹. En el mismo sentido, Bolívar rechaza la adopción de un sistema representativo *perfecto*, como el estadounidense, considerando que el pueblo aún no está preparado para recibirlo. En el Manifiesto de Cartagena, producido luego de la debacle en Venezuela, Bolívar afirma que el error de este país fue haber acogido el «sistema tolerante». Sin embargo, más que un rechazo del gobierno representativo en sí mismo, lo que ataca es la adopción acrítica de instituciones con base en criterios teóricos, abstractos o de principio, demandando en su lugar una perspectiva práctica:

Los códigos que consultaban nuestros magistrados no eran los que podían enseñarles la ciencia práctica del gobierno, sino los que han formado ciertos buenos visionarios que, imaginándose repúblicas aéreas, han procurado alcanzar la perfección política, presuponiendo la

28 Isidro Vanegas, «La impotencia de lo evidente. La democracia en Colombia», *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos* 2, n° 1 (2007): 41-42.

29 Por ejemplo, el constitucionalista José Rafael Mosquera, recordaba que «Democracia es una palabra griega que significa la autoridad en manos de todo el pueblo. Tomándola, pues, en su riguroso significado, ni ha existido ni es posible la existencia de un gobierno democrático. El pueblo es la colección de todos los individuos que reunidos en asociación política forman el Estado. Hombres y mujeres, niños y ancianos, cuerdos y locos, inocentes y criminales, todos son miembros de la sociedad y parte del pueblo; pero hasta ahora en ningún Estado se les ha dado a todos éstos el don de ciudadanía, o de participación en el gobierno: y si se les hubiese dado, el gobierno habría, por el mismo hecho, dejado de existir, sustituyéndosele la más desordenada confusión y completa anarquía». José Rafael Mosquera, *Nociones de derecho constitucional [1843]* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003), 33. Asimismo, para Antonio del Real, el pueblo carece de los conocimientos necesarios para ejercer el gobierno. De ahí que «la anarquía parece ser la consecuencia más natural de la pura democracia». Antonio del Real, «Elementos de derecho constitucional seguido de un examen crítico de la constitución neogranadina [1839]», en *Derecho constitucional colombiano. Siglo XIX*, Tomo I, comp. por Carlos Restrepo Piedrahita (Bogotá: Imprenta Nacional, 1998), 20.

30 En *El Federalista X*, Madison distingue por primera vez la democracia representativa o república de la «democracia pura»: «en una democracia el pueblo se reúne y ejerce la función gubernativa personalmente; en una república se reúne y la administra por medio de sus agentes y representantes. Una democracia, por vía de consecuencia, estará confinada en un espacio pequeño. Una república puede extenderse a una amplia región». Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El federalista* (México: FCE, 2001), 53. Bolívar estuvo en Estados Unidos, en particular en Filadelfia, en 1806. Sin embargo, y aunque la influencia de los documentos del proceso constituyente de ese país es manifiesta en sus escritos, no parece haber tenido contacto directo con *El Federalista*. Roza, *Bolívar y la organización...*, 59-63.

31 Pierre Rosanvallon, *La democracia inconclusa. Historia de la soberanía del pueblo en Francia* (Bogotá: Taurus-Universidad Externado de Colombia, 2006), 30-33; Edmund S. Morgan, *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2006), 279-297; Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo* (Madrid: Alianza, 1998), 119-163

perfectibilidad del linaje humano. Por manera que tuvimos filósofos por jefes, filantropía por legislación, dialéctica por táctica, y sofistas por soldados. Con semejante subversión de principios y de cosas, el orden social se sintió extremadamente conmovido, y desde luego corrió el Estado a pasos agigantados a una disolución universal, que bien pronto se vio realizada³².

Bolívar comparte los principios de libertad e igualdad en que se basa el gobierno representativo. Pero considera que, en el momento en que escribe, tal forma de gobierno no se adecúa a las condiciones del pueblo y a la situación de guerra. De fondo, Bolívar reprocha al trasplante acrítico de principios y formas institucionales, que desconoce las particularidades del pueblo al que van destinados. Así, por ejemplo, refiriéndose al ideal republicano antiguo de prescindir del ejército permanente para que cada ciudadano se convierta en un soldado en función de las necesidades de defensa, sostiene:

Con estos antipolíticos e inexactos raciocinios fascinaban a los simples; pero no convencían a los prudentes que conocían bien la inmensa diferencia que hay entre los pueblos, los tiempos y las costumbres de aquellas repúblicas y las nuestras. Ellas, es verdad que no pagaban ejércitos permanentes; más era porque en la antigüedad no los había, y solo confiaban la salvación y la gloria de los estados, en sus virtudes políticas, costumbres severas y carácter militar, cualidades que nosotros estamos muy distantes de poseer. Y en cuanto a las modernas que han sacudido el yugo de sus tiranos, es notorio que han mantenido el competente número de veteranos que exige su seguridad; exceptuando al Norte de América, que estando en paz con todo el mundo y guarnecido por el mar, no ha tenido por conveniente sostener en estos últimos años el completo de tropa veterana que necesita para la defensa de sus fronteras y plazas³³.

De acuerdo con Bolívar, un gobierno representativo perfecto, inspirado para la época en los Estados Unidos, no es conveniente porque no se aviene con las características del pueblo: «Los acontecimientos de la Tierra Firme nos han probado que las instituciones perfectamente representativas no son adecuadas a nuestro carácter, costumbres y luces actuales»³⁴. No obstante, siempre deja abierta la posibilidad de su adopción cuando tal carácter se haya transformado. Por lo tanto, Bolívar no renuncia al horizonte de sentido formado por los principios y las instituciones del régimen representativo:

Yo deseo más que otro alguno ver formar en América la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riquezas que por su libertad y gloria. Aunque aspiro a la perfección

32 Simón Bolívar, «Manifiesto de Cartagena. Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un caraqueño [1812]», en *Pensamiento político de Simón Bolívar*, ed. por Medófilo Medina, (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia), 28.

33 Bolívar, «Manifiesto de Cartagena. Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un caraqueño [1812]», 30.

34 Simón Bolívar, «Carta de Jamaica. Contestación de un americano meridional a un caballero de esta Isla [1815]», en *Pensamiento político de Simón Bolívar*, editado por Medófilo Medina (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010), 54.

del gobierno de mi patria, no puedo persuadirme que el Nuevo Mundo sea por el momento regido por una gran república³⁵.

En consecuencia, el desafío que se plantea Bolívar es desarrollar en el pueblo un carácter convergente con los hábitos y costumbres que demanda un gobierno representativo. De esa manera, emerge en su pensamiento el problema de la virtud política republicana³⁶. En su perspectiva, las luces, las costumbres y las virtudes políticas que demanda el ejercicio de la libertad por parte del pueblo, en un gobierno representativo, no están disponibles debido al sometimiento que implicó el gobierno colonial:

...En tanto que nuestros compatriotas no adquieran los talentos y virtudes políticas que distinguen a nuestros hermanos del Norte, los sistemas enteramente populares, 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; y por el contrario, estamos dominados de los vicios que se contraen bajo la dirección de una nación como la española, que solo ha sobresalido en fiereza, ambición, venganza y codicia³⁷.

Por tal razón, Bolívar considera que la libertad debe ser en un principio dosificada por un gobierno de naturaleza «paternal». Para desarrollar las virtudes que harán posible una adopción provechosa del gobierno representativo, «los estados americanos han menester de los cuidados de gobiernos paternos que curen las llagas y las heridas del despotismo y la guerra»³⁸. Bolívar comprende el afán de sus connacionales por «conseguir instituciones liberales y aún perfectas». Pero señala que la mayor felicidad no se consigue sino cuando las sociedades civiles «están fundadas sobre las bases de la justicia, de la libertad y de la igualdad», esto es, cuando se han construido sólidas virtudes políticas republicanas.

En otras palabras, para el Libertador dichas virtudes políticas no se alcanzan simplemente por el hecho de adoptar determinados principios como leyes formales. Por el contrario, se requiere construir, mediante la experiencia, hábitos y costumbres que las hagan realidad. El pueblo solo amaré sus instituciones cuando pueda ponerlas en práctica y esto, a su vez,

35 Bolívar, «Carta de Jamaica. Contestación de un americano meridional a un caballero de esta Isla [1815]», 55.

36 En este aspecto Bolívar también estuvo, al menos parcialmente, influido por Montesquieu. De acuerdo con Urueña, el concepto de virtud política del libertador es moderno. Es decir, no alude a la supremacía de lo colectivo sobre lo individual, como en la virtud cívica antigua: «...para Bolívar, la virtud política consiste esencialmente en el amor a la patria, en el conocimiento por parte de los ciudadanos de sus derechos constitucionales —y deberes, si están inscritos en la Constitución vigente—, y fundamentalmente en la adhesión a la república y a sus leyes... La virtud política republicana es comprendida ahora como un instrumento de estabilización y de vigilancia de las normas constitucionales por parte de los ciudadanos y de las mismas instituciones». Además, para que los ciudadanos, las instituciones deben guardar correspondencia con el carácter del pueblo. Urueña, *Bolívar y la virtud...*, 22-23 y 14.

37 Bolívar, «Carta de Jamaica. Contestación de un americano meridional a un caballero de esta Isla [1815]», 54-55.

38 Bolívar, «Carta de Jamaica. Contestación de un americano meridional a un caballero de esta Isla [1815]», 55.

depende del grado en que correspondan con sus hábitos y costumbres. Si las instituciones no se avienen con las costumbres del pueblo, serán impracticables y no podrán desarrollarse las virtudes políticas. Más aún, Bolívar considera que abrazar intempestivamente la libertad formal, sin que el pueblo disponga de las virtudes políticas necesarias para ejercerla, conduce inevitablemente a la pérdida de esta:

¿Se puede concebir que un pueblo recientemente desencadenado se lance a la esfera de la libertad sin que, como a Ícaro, se le deshagan las alas y recaiga en el abismo? Tal prodigio es inconcebible, nunca visto. Por consiguiente, no hay un raciocinio verosímil que nos halague con esta esperanza³⁹.

Este mismo argumento es retomado, con más claridad, en el Discurso de Angostura, donde afirma que las leyes favorables a la libertad deben estar sustentadas en «buenas costumbres»:

...Un pueblo pervertido si alcanza su libertad, muy pronto vuelve a perderla; porque en vano se esforzarán en mostrarle que la felicidad consiste en la práctica de la virtud; que el imperio de las leyes es más poderoso que el de los tiranos, porque son más inflexibles, y todo debe someterse a su benéfico rigor; que las buenas costumbres, y no la fuerza, son las columnas de las leyes: que el ejercicio de la justicia es el ejercicio de la libertad. Así, legisladores, vuestra empresa es tanto más ímproba cuanto que tenéis que constituir a hombres pervertidos por las ilusiones del error y por incentivos nocivos. La libertad, dice Rousseau, es un alimento succulento, pero de difícil digestión. Nuestros débiles conciudadanos tendrán que enrobustecer su espíritu mucho antes que logren digerir el saludable nutritivo de la libertad...⁴⁰.

3. Las inexistentes virtudes para el federalismo: el legado colonial y el ejemplo norteamericano

En el contexto histórico de Bolívar no existían muchos ejemplos de federalismo moderno, a excepción de las confederaciones suiza y belga, razón por la cual era frecuente el uso de ejemplos de la antigüedad, como las anfictionías o las ligas aquea y hanseática⁴¹. Sin embargo, el paradigma, tanto en lo referente al federalismo como al gobierno representativo, era Estados Unidos. Bolívar acude a este ejemplo para demostrar que los pueblos de América hispana, sometidos por tres siglos a un gobierno despótico, no disponen de las virtudes que condujeron al pueblo norteamericano a adoptar con provecho el federalismo.

39 Bolívar, «Carta de Jamaica. Contestación de un americano meridional a un caballero de esta Isla [1815]», 55.

40 Simón Bolívar «Discurso de Angostura [1819]», en *Pensamiento político de Simón Bolívar*, editado por Medófilo Medina (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010), 70.

41 Llano, *Centralismo y federalismo...*, 47-48; José Antonio Aguilar, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico* (México: FCE-CIDE, 2000), 37-38; Ricardo del Molino, *Griegos y Romanos en la primera república colombiana* (Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 2007), 182-187.

El Libertador reconoció el sistema federal de Estados Unidos como «el más perfecto y más capaz de proporcionar la felicidad humana en sociedad», pero no como el más adecuado a la situación americana, pues...

todavía nuestros conciudadanos no se hallan en aptitud de ejercer por sí mismos y ampliamente sus derechos; porque carecen de las virtudes políticas que caracterizan al verdadero republicano; virtudes que no se adquieren en los gobiernos absolutos, en donde se desconocen los derechos y los deberes del ciudadano⁴².

A causa de tres siglos de dominio colonial, el pueblo no disponía de las costumbres necesarias para abrazar la federación, no existían tradiciones locales de gobierno representativo, como las que prevalecían en las colonias norteamericanas, y el mecanismo electoral no funcionaba, por la ignorancia del pueblo o por «el espíritu de partido», consecuencia de las ambiciones entre facciones⁴³. Sobre todo, la dominación colonial produjo grandes dificultades para el contacto con las luces y la adquisición de virtudes políticas por el pueblo. En un pasaje del Discurso de Angostura, el Libertador puntualiza ese conjunto de virtudes inexistentes:

Uncido el pueblo americano al triple yugo de la ignorancia, de la tiranía y del vicio, no hemos podido adquirir ni saber, ni poder, ni virtud. Discípulos de tan perniciosos maestros, las lecciones que hemos recibido, y los ejemplos que hemos estudiado, son los más destructores. Por el engaño se nos ha dominado más que por la fuerza; y por el vicio se nos ha degradado más bien que por la superstición. La esclavitud es la hija de las tinieblas; un pueblo ignorante es un instrumento ciego de su propia destrucción; la ambición, la intriga, abusan de la credulidad y de la inexperiencia de hombres ajenos de todo conocimiento político, económico o civil; adoptan como realidades las que son puras ilusiones; toman la licencia por la libertad, la traición por el patriotismo, la venganza por la justicia⁴⁴.

Una de las consecuencias más perversas del régimen colonial fue aislar por completo a los americanos de los asuntos relativos al gobierno. Luego de la independencia quedarían enfrentados a la necesidad de gobernarse sin ninguna experiencia ni conocimiento práctico, puesto que todos los cargos públicos en la Colonia, virreyes, gobernadores, diplomáticos, militares, etc., habían sido privilegio de los peninsulares: «Estábamos como acabo de exponer, abstraídos, y digámoslo así, ausentes del universo en cuanto es relativo a la ciencia del gobierno y administración del Estado»⁴⁵.

42 Bolívar, «Manifiesto de Cartagena. Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un caraqueño [1812]», 32.

43 Bolívar, «Manifiesto de Cartagena. Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un caraqueño [1812]», 32-33.

44 Bolívar, «Discurso de Angostura [1819]», 69-70.

45 Bolívar, «Carta de Jamaica. Contestación de un americano meridional a un caballero de esta Isla [1815]», 51.

De ahí el recurrente lamento de Bolívar:

Nuestra existencia política ha sido siempre nula y nos hallamos en tanta más dificultad para alcanzar la Libertad cuanto que estábamos colocados en un grado inferior al de la servidumbre; porque no solamente se nos había robado la Libertad, sino también la tiranía activa y doméstica.

Bajo un gobierno absoluto el poder del déspota no tiene límites, afirma Bolívar, pero son sus connacionales los que ejecutan la ley. En cambio, América fue condenada a la total pasividad, mientras los españoles ejercían el monopolio sobre el gobierno y la administración:

La América todo lo recibía de España que realmente la había privado del goce y ejercicio de la tiranía activa, no permitiéndonos sus funciones en nuestros asuntos domésticos y administración interior. Esta abnegación nos había puesto en la imposibilidad de conocer el curso de los negocios públicos⁴⁶.

Ante este panorama, Bolívar veía imposible la adopción de un sistema que a su juicio demandaba altas virtudes políticas como el federal. Mientras el pueblo siguiera sumido en los vicios de la colonia, no debía acceder a un gobierno como el de Norteamérica. Por eso se inclinaba por acoger las instituciones más acordes a la situación, no necesariamente las mejores, que por efecto de la correspondencia con las costumbres del pueblo permitieran con el tiempo y la experiencia el desarrollo de virtudes políticas republicanas. Repasando las formas clásicas de gobierno, en la Carta de Jamaica expresó ese pensamiento en forma concluyente:

No convengo en el sistema federal entre los populares y representativos, por ser demasiado perfecto y exigir virtudes y talentos políticos muy superiores a los nuestros; por igual razón rehúso la monarquía mixta de aristocracia y democracia, que tanta fortuna y esplendor ha procurado a la Inglaterra. No siéndonos posible lograr entre las repúblicas y monarquías lo más perfecto y acabado, evitemos caer en anarquías demagógicas, o en tiranías monócratas⁴⁷.

Estas conclusiones se apoyaban sobre todo en la lectura negativa que Bolívar hizo de la experiencia federal en la primera república venezolana (1811-1812), que a su juicio produjo disputas internas y llevó a la reconquista. El resultado fue la disputa entre pueblos y provincias y la imposibilidad de coordinar la defensa frente a España. Algo similar veía en la Nueva Granada:

46 Bolívar, «Discurso de Angostura [1819]», 69.

47 Bolívar, «Carta de Jamaica. Contestación de un americano meridional a un caballero de esta Isla [1815]», 57-58.

Las excesivas facultades de los gobiernos provinciales y la falta de centralización en el general han conducido aquel precioso país al estado a que se ve reducido en el día. Por esta razón, sus débiles enemigos se han conservado, contra todas las probabilidades⁴⁸.

La oposición de Bolívar al federalismo tampoco era, entonces, de principio, sino inspirada en lo que consideraba la evidencia empírica.

En el Discurso de Angostura, Bolívar condensó su pensamiento en punto al federalismo aludiendo al ejemplo norteamericano, que había inspirado la adopción de tal sistema en Venezuela y la Nueva Granada. Considera, en primer lugar, que la Constitución norteamericana era excelente, pero aún así ponía el énfasis en las virtudes del pueblo como factor explicativo para su prosperidad:

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 [...] [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 pasadas⁴⁹.

En segundo lugar, llama la atención sobre la necesidad de asumir de manera crítica el modelo institucional, tomando en cuenta las circunstancias y, especialmente, las costumbres y virtudes del pueblo, precepto adoptado de Montesquieu:

... ¿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 en Venezuela las leyes del Norte de América. ¿No dice *El Espíritu 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; que las leyes deben ser relativas a lo físico del país, al clima, a la calidad del terreno, a su situación, 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!⁵⁰.

Finalmente, el Libertador afirma que, dada la carencia de virtudes y costumbres propicias al federalismo, el pueblo no está preparado para adoptarlo. Ante el irresistible atractivo del

48 Bolívar, «Carta de Jamaica. Contestación de un americano meridional a un caballero de esta Isla [1815]», 54.

49 Bolívar, «Discurso de Angostura [1819]».

50 Bolívar, «Discurso de Angostura [1819]», 73-74.

ejemplo norteamericano, se había acogido la federación «pensando que las bendiciones de que goza son debidas exclusivamente a la forma de gobierno y no al carácter y costumbres de los ciudadanos»⁵¹. Así, se abrazó un sistema de manera intempestiva, pero el pueblo no estaba preparado:

Mas por halagüeño que parezca y sea en efecto este magnífico sistema federativo, no era dado a los venezolanos ganarlo repentinamente al salir de las cadenas. No estábamos preparados para tanto bien; el bien, como el mal, da la muerte cuando es súbito y excesivo⁵².

Estos argumentos serían definitivos para la adopción del régimen unitario en la Ley Fundamental de la República, que unió inicialmente la Nueva Granada y Venezuela, en 1819. Así, Bolívar, en su mensaje a la Convención de Ocaña (1828), llamó otra vez la atención sobre la necesidad de compaginar las leyes con las costumbres del pueblo, lo que implicaba una actitud crítica con el modelo norteamericano, que se consideraba perfecto, más que el intento de trasplantarlo acríticamente. Por eso, el problema de la Constitución vigente no radicaba en «no habernos acercado bastante a la engañosa guía que nos extraviaba», sino en desatender «a los que pretendían seguir el orden de las cosas, y comparar entre sí las diversas partes de nuestra Constitución, y toda ella, con nuestra educación, costumbres e inexperiencia para que no nos precipitéramos en un mar proceloso»⁵³. Su conclusión no deja lugar a dudas sobre el uso del esquema de pensamiento provisto por la ciencia de la legislación. Rechaza la adopción de instituciones intrínsecamente perfectas y prefiere juzgarlas en función de su adecuación a las virtudes políticas del pueblo: «Por aproximarnos a lo perfecto, adoptamos por base de representación una escala que nuestra capacidad no admite todavía»⁵⁴.

4. El peso de las circunstancias

Dado que para Bolívar la eficacia de las instituciones no debe evaluarse en abstracto, con arreglo a la excelencia de sus principios, sino en función de las características físicas y morales del

51 Curiosamente, dos décadas más tarde, Alexis de Tocqueville arribó a la misma conclusión que Bolívar: la prosperidad de la democracia estadounidense se explicaba más por las costumbres de su pueblo que por sus instituciones. Por eso, no veía posible que estas tuvieran el mismo efecto en América del Sur: «Las leyes norteamericanas son, pues, buenas y se debe atribuir a ellas una gran parte del éxito que obtiene en Norteamérica el gobierno de la democracia; pero no pienso que sean la causa principal de él. Y si me parecen tener más influencia sobre la dicha social de los norteamericanos que la naturaleza misma del país, de otro lado percibo razones para creer que la ejercen menos que las costumbres. Las leyes federales forman seguramente la parte más importante de la legislación de los Estados Unidos. México, tan admirablemente situado como la Unión angloamericana, se ha apropiado esas mismas leyes, y no ha logrado establecer un gobierno de democracia. Hay, pues, una razón independiente de las causas físicas y de las leyes, que hace que la democracia pueda gobernar a los Estados Unidos». Alexis de Tocqueville, *La democracia en América* (México: FCE, 1957), 303.

52 Bolívar, «Discurso de Angostura [1819]», 75.

53 Simón Bolívar, «Mensaje a la Gran Convención de Ocaña [1828]», en *Pensamiento político de Simón Bolívar*, ed. por Medófilo Medina (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010), 115.

54 Bolívar, «Mensaje a la Gran Convención de Ocaña [1828]», 116.

pueblo, la circunstancia de guerra contra España, y posteriormente las amenazas externas que se cernían sobre las naciones recién independizadas, tendrían un peso definitivo en su rechazo del federalismo. Esta forma de gobierno no solo dificultaba el enfrentamiento del enemigo bélico de manera unificada, sino que además incentivaba las disputas entre élites regionales por una soberanía propia⁵⁵. Sin embargo, otra prueba de que el rechazo del federalismo por parte de Bolívar no era de principio, radica en su esfuerzo por formar confederaciones con las naciones que recientemente habían ganado su independencia.

Bolívar se pronunciaba a favor de un gobierno unitario para enfrentar la amenaza externa, es decir, de manera estratégica:

Yo soy de sentir 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 comarcas⁵⁶.

Como se ha mencionado, este convencimiento resultaba de su evaluación negativa de la experiencia venezolana tras la adopción del federalismo, que había provocado conflictos entre provincias y debilitado la posibilidad de defenderse en conjunto.

La subdivisión de la provincia de Caracas suscitó la rivalidad entre entidades territoriales subalternas y «encendió el fuego de la guerra civil», lo que facilitó «la entrada de los españoles que trajo consigo la caída de Venezuela»⁵⁷. Los recursos concentrados en Caracas habían sido disminuidos y la capital no tuvo el apoyo requerido por efecto de «una competencia entre el poder federal y el provincial, que dio lugar a que los enemigos llegasen al corazón del Estado». Las circunstancias de la guerra eran determinantes y en esa coyuntura no se podían seguir «las máximas exageradas de los derechos del hombre, que autorizándolo para que se rija por sí mismo, rompe los pactos sociales y constituye a las naciones en anarquía». Para Bolívar, el federalismo se habría fundado en «la teoría de que todos los hombres y todos los pueblos gozan de la prerrogativa de instituir a su antojo el gobierno que les acomode», lo cual hizo imposible cualquier posibilidad de enfrentar la guerra exterior:

... ¿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. Es preciso que el Gobierno se identifique, por decirlo así, al carácter de las circunstancias, de los

55 José Carlos Chiaramonte, *Raíces históricas del federalismo latinoamericano* (Buenos Aires: Sudamericana, 2016), 227.

56 Bolívar, «Manifiesto de Cartagena. Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un caraqueño [1812]», 33.

57 Bolívar, «Manifiesto de Cartagena. Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un caraqueño [1812]», 30-31.

tiempos y de los hombres que lo rodean. Si éstos son prósperos y serenos, él debe ser dulce y protector; pero si son calamitosos y turbulentos, él debe mostrarse terrible y armarse de una firmeza igual a los peligros, sin atender a leyes, ni constituciones, ínterin no se restablece la felicidad y la paz⁵⁸.

No obstante, como se ha dicho, el rechazo de Bolívar respecto de los arreglos institucionales de tipo federal no se fundó en convicciones de principio y, por lo tanto, inflexibles. Por eso presentó el «poder electoral» comprendido en la Constitución para Bolivia, como un sucedáneo del federalismo porque permitiría aproximar los ciudadanos a los gobiernos locales. Sus atribuciones, que establecían un voto capacitario para elegir un elector por cada diez ciudadanos, le parecían cercanas «en gran manera a las del sistema federal». Esperaba que los Colegios Electorales así formados representaran los intereses de las provincias y formularan quejas por la infracción de las leyes a manos de funcionarios:

Me atrevería a decir con alguna exactitud que esta representación participa de los derechos de que gozan los gobiernos particulares de los estados federados. De este modo se ha puesto nuevo peso a la balanza contra el Ejecutivo; y el Gobierno ha adquirido más garantías, más popularidad y nuevos títulos, para que sobresalga entre los más democráticos⁵⁹.

De hecho, también pensando en las circunstancias que enfrentarían las nuevas naciones con posterioridad a la independencia, en particular frente a las grandes potencias mundiales, formuló varios proyectos de confederación. Como es bien sabido, la idea de una gran confederación americana fue planteada por Bolívar en la Carta de Jamaica, como «un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse»⁶⁰. Esa idea de confederación fue uno de los fundamentos para la realización del Congreso Anfictiónico de Panamá, en junio y julio de 1826. Su objetivo fundamental era garantizar la soberanía y la independencia de las naciones frente a las amenazas de naciones extranjeras⁶¹. Se trataba, por lo tanto, de un pacto de defensa mutua. Sin embargo, para la época este tipo de arreglos institucionales estaban comprendidos en el marco de la confederación. Particularmente, porque aún no se distinguía claramente, como se hace actualmente, entre federación, entendida como un estado soberano dividido en secciones con amplia autonomía, y confederación, una asociación de estados soberanos⁶². En Panamá, el Libertador tenía en mente un tipo de confederación más cercano

58 Bolívar, «Manifiesto de Cartagena. Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un caraqueño [1812]», 32.

59 Simón Bolívar, «Carta al Gran Mariscal de Ayacucho [1826]», en *Pensamiento político de Simón Bolívar*, ed. por Medófilo Medina (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010), 100.

60 Bolívar, «Carta de Jamaica. Contestación de un americano meridional a un caballero de esta Isla [1815]», 61.

61 Roza, *Bolívar y la organización...*, 175-184.

62 De hecho, el deslinde entre los dos conceptos no se produjo sino bien entrado el siglo XIX. Por ejemplo, Tocqueville distinguía las características de los dos tipos de arreglos federales, pero aún no se atrevía a denominarlos: «En Norteamérica, la Unión tiene por gobernados, no a estados, sino a simples ciudadanos. Cuando quiere recaudar un impuesto, no se dirige al gobierno de Massachusetts, sino a cada habitante de Massachusetts. Los

a una liga o a un arreglo anfictionico, que la construcción de una nación, tal como era el caso de Estados Unidos⁶³.

Por otra parte, sin embargo, Bolívar también planteó una confederación que reuniera a Perú, Bolivia y Colombia. En la famosa carta que envió a Sucre, presentándole la Constitución para Bolivia, le explica su propuesta de un «pacto de Unión» cuya intención era «la más perfecta unidad posible bajo una forma federal», pero con «una bandera, un ejército y una nación sola»⁶⁴. En este caso el modelo a seguir era lo que hoy entendemos por federación, cuyo paradigma en ese entonces era Estados Unidos. El Libertador creía que su Constitución podría conciliar las distintas tendencias hacia la disolución que se enfrentaban en 1826: las propuestas monarquistas, las tendencias federalistas y las amenazas externas que se cernían sobre los países recientemente independizados: «Colombia no puede quedarse más en el estado en que está, porque todos quieren una variación, sea federal o sea imperial. Aquí se quiere lo mismo; y Bolivia no puede quedar en el estado en que está, pues el Río de la Plata, y el Emperador por su parte, al fin destruirán esa república»⁶⁵.

Como señala Brading, Bolívar se inspiraba en la premisa de Montesquieu sobre la confederación, como un arreglo institucional que permitiría hacer frente a las agresiones externas y, al mismo tiempo, evitar que las tendencias internas hacia la disolución tuvieran éxito⁶⁶. Según Montesquieu, esta forma de gobierno reunía las ventajas de la república en el interior y de la monarquía hacia el exterior. Una asociación de gran tamaño posibilitaba una mejor defensa de agresiones externas, mientras que una posible sedición de alguna de las entidades confederadas sería combatida por las demás⁶⁷. Bolívar habría abierto la posibilidad de confederar las naciones de América hispana persiguiendo esas dos premisas.

Conclusión

En su extenso trasegar político, Bolívar varió de opinión sobre diversos aspectos filosóficos y constitucionales, pero nunca lo hizo sobre el federalismo, que rechazó invariablemente. La abundante historiografía sobre el pensamiento del Libertador no ha explicado del todo esta constante en su discurso político. Predominan descripciones planas de sus opiniones sobre el problema, así como interpretaciones partidistas y anacrónicas.

antiguos gobiernos federales tenían frente a ellos a pueblos; el de la Unión tiene a individuos. No pide prestada su fuerza, la toma por sí mismo. Tiene sus administradores propios, sus tribunales, sus oficiales de justicia y su propio ejército. Aquí el poder central obra sin intermediario sobre los gobernados, los administra y los juzga por sí mismo, como lo hacen los gobiernos nacionales; pero no actúa así sino en el círculo restringido. Evidentemente, no es ya ese un gobierno federal; es un gobierno nacional incompleto. Así se ha encontrado una forma de gobierno que no era precisamente ni nacional ni federal; pero se han detenido allí, y la palabra nueva que debe expresar la cosa nueva no existe todavía». De Tocqueville, *La democracia...*, 152-153.

63 Germán A. de la Reza, *La invención de la paz. De la república cristiana del duque de Sully a la sociedad de naciones de Simón Bolívar* (México: Universidad Autónoma Metropolitana-Siglo XXI, 2009), 90-99.

64 Simón Bolívar, «Mensaje al Congreso de Bolivia [1826]», en *Pensamiento político de Simón Bolívar*, editado por Medófilo Medina (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010), 146-147.

65 Bolívar, «Mensaje al Congreso de Bolivia [1826]», 147.

66 David A. Brading, *Mito y profecía en la historia de México* (México: FCE, 2004), 102.

67 Montesquieu, *Del espíritu...*, 99-100.

Historiografía y teoría política

DOI: <https://doi.org/10.22517/25392662.25566>

De un lado, la explicación del rechazo al federalismo por el presunto autoritarismo de Bolívar, que estaría lógicamente vinculado con un régimen centralista. De otro lado, el supuesto de que crear un orden político, tarea que se planteó conscientemente la generación independentista, necesariamente conllevaba un gobierno unitario. Se desconoce así la riqueza de los distintos proyectos y trayectorias potenciales que presentaba en aquel momento el horizonte de expectativas sobre la construcción del orden político.

Comprender la actitud de Bolívar respecto del sistema federal obliga a enfocar el problema desde el interior del entramado discursivo y simbólico que dotaba de sentido su praxis política. Uno de los principales componentes de ese marco, aunque claramente no el único, es el esquema de pensamiento provisto por la ciencia de la legislación. Bolívar adopta los preceptos principales de ese nascente campo de saber de Montesquieu, principalmente. Por tal razón, su evaluación de las instituciones, tanto del régimen representativo como del federalismo en estricto sentido, no se basa en la adecuación de estas a principios abstractos, sino en su eficacia práctica y en su correspondencia con las características físicas y morales de pueblo al que están destinadas, especialmente a las virtudes políticas con que cuenta.

Así, el rechazo del federalismo por parte de Bolívar no se erige sobre una convicción de principio, sino en una observación empírica orientada a constatar si las instituciones federales pueden ser provechosas para los pueblos hispanoamericanos. Esta indagación comprende también una comparación implícita y explícita con el caso estadounidense. Para el Libertador, la Constitución de Estados Unidos es un sistema representativo perfecto. Sin embargo, su razonamiento no se agota en la constatación de la excelencia de los principios que la estructuran. Por el contrario, inquiere por la eficacia de esos principios en una situación muy distinta, como la de América hispana luego de la independencia. De hecho, esta actitud le permite atacar permanentemente el trasplante acrítico de modelos que, en el afán de dotar las instituciones de los más elevados principios, desconoce las particularidades de los pueblos hispanoamericanos.

Para Bolívar, los pueblos de América hispana no disponen de las virtudes políticas que harían provechosa la adopción de un sistema federal como el de Estados Unidos. A diferencia de las colonias norteamericanas, los pueblos recién independizados de España no poseen una experiencia de tres siglos con el gobierno representativo. El régimen colonial español marginó a los americanos de toda actividad de gobierno y, como consecuencia, impidió que el pueblo desarrollara dichas virtudes políticas: el amor a la patria, el acatamiento de las leyes, en sus derechos y deberes, y la vigilancia del gobierno.

Por tal motivo, para el Libertador es prematuro abrazar un sistema representativo y federal perfecto. En su concepto, cuando las instituciones disponen de un grado de libertad que no corresponde con las virtudes políticas del pueblo, se hace imposible el gobierno y se pierde la libertad que formalmente se intentó consagrar. Eso explica, en particular, el fracaso del federalismo en la Primera República venezolana, que condujo a disputas entre provincias e imposibilitó enfrentar de manera unificada a España. Bolívar considera que el pueblo no está preparado, carece de las virtudes políticas necesarias, para ejercer ese grado de libertad.

Por eso, clama por el establecimiento de instituciones que se ajusten al carácter de los pueblos americanos hasta que dispongan de las virtudes que un gobierno representativo y federal perfecto demanda.

En la lógica implícita del Libertador, las virtudes políticas no pueden desarrollarse en el pueblo si las leyes no corresponden con sus costumbres. En otros términos, el pueblo no llegará a amar la patria, las leyes, los derechos y los deberes, si las instituciones son ajenas a su forma de ser. Tales virtudes no pueden desarrollarse únicamente mediante principios formales, por más perfección intrínseca que confieran a las instituciones, sino que implican una correspondencia práctica entre leyes y costumbres. Los pueblos adquieren las virtudes políticas mediante la experiencia. De ahí la necesidad de «gobiernos paternos» que, favoreciendo tal correspondencia, paulatinamente preparen al pueblo para gozar de la máxima libertad posible.

En total coherencia con el esquema de pensamiento provisto por la ciencia de la legislación, Bolívar les asigna a las circunstancias un peso fundamental en su rechazo del federalismo. Este sistema no solo no corresponde con las virtudes políticas de los pueblos hispanoamericanos, sino que no es conveniente para hacer frente a una situación de disensiones en el interior de las naciones y de grandes amenazas externas.

Sin embargo, dado que su posición contra el federalismo no es de principio, el Libertador no descarta la adopción de ese sistema, que sería posible en el futuro, cuando el pueblo disponga de las virtudes políticas que demanda. Pero incluso en su presente, Bolívar propuso arreglos federales, para construir una gran nación en América o a manera de ligas de defensa mutua, como la que se ensayó en el Congreso Anfictiónico de Panamá.

Referencias

- Aguilar, José Antonio. *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*. México: FCE-CIDE, 2000.
- Bolívar, Simón. «Manifiesto de Cartagena. Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un caraqueño [1812]». En *Pensamiento político de Simón Bolívar*. Editado por Medófilo Medina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.
- _____. «Carta de Jamaica. Contestación de un americano meridional a un caballero de esta Isla [1815]». En *Pensamiento político de Simón Bolívar*. Editado por Medófilo Medina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.
- _____. «Discurso de Angostura [1819]». En *Pensamiento político de Simón Bolívar*. Editado por Medófilo Medina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.
- _____. «Carta al Gran Mariscal de Ayacucho [1826]». En *Pensamiento político de Simón Bolívar*. Editado por Medófilo Medina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.
- _____. «Mensaje al Congreso de Bolivia [1826]». En *Pensamiento político de Simón Bolívar*. Editado por Medófilo Medina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.

Historiografía y teoría política

DOI: <https://doi.org/10.22517/25392662.25566>

- _____. «Mensaje a la Gran Convención de Ocaña [1828]». En *Pensamiento político de Simón Bolívar*. Editado por Medófilo Medina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.
- Brading, David A. *Mito y profecía en la historia de México*. México: FCE, 2004.
- Calderón, María Teresa y Clément Thibaud. *La majestad de los pueblos en la Nueva Granada y Venezuela 1780-1832*. Bogotá: Taurus-Universidad Externado de Colombia, 2010.
- Chiaromonte, José Carlos. *Raíces históricas del federalismo latinoamericano*. Buenos Aires: Sudamericana, 2016.
- De la Reza, Germán A. *La invención de la paz. De la república cristiana del duque de Sully a la sociedad de naciones de Simón Bolívar*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Siglo XXI, 2009.
- De la Vega, José. *La federación en Colombia (1810-1912)*. Bogotá: ABC, 1952.
- De Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*. México: FCE, 1957.
- Del Molino, Ricardo. *Griegos y Romanos en la primera república colombiana*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 2007.
- Del Real, Antonio. «Elementos de derecho constitucional seguido de un examen crítico de la constitución neogranadina [1839]». En *Derecho constitucional colombiano. Siglo XIX*. Tomo I, compilado por Carlos Restrepo Piedrahita. Bogotá: Imprenta Nacional, 1998.
- Escobar, Rodrigo. *El pensamiento constitucional de Bolívar*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1996.
- Escobar, Juan Camilo y Adolfo León Maya. *Ilustrados y republicanos: el caso de «La ruta de Nápoles» a la Nueva Granada*. Medellín: Eafit, 2011.
- Franzé, Javier. *¿Qué es la política? Tres respuestas: Aristóteles, Weber y Schmitt*. Madrid: Catarata, 2004.
- Gaitán, Julio. *Huestes de Estado. La formación universitaria de los juristas en los comienzos del Estado colombiano*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2002.
- Gilmore, Robert Louis. *El federalismo en Colombia 1810-1858*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia-Sociedad Santanderista, 1995.
- González, Fernán. *Para leer la política*. Tomo II. Bogotá: CINEP, 1999.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. *El federalista*. México: FCE, 2001.
- Jaramillo, Jaime. *La personalidad histórica de Colombia y otros ensayos*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1977.
- _____. *Historia, sociedad y cultura. Ensayos y conferencias*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2001.
- Koselleck, Reinhart. *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós, 1993.

- Latorre, Bernardo. *Compendio de ciencia de la legislación por Filangieri*. Madrid: Imprenta de I. Boix, 1859.
- Llano, Rodrigo. *Centralismo y federalismo (1810-1816)*. Bogotá: Banco de la República-El Áncora, 1999.
- Lynch, John. *Hispanoamérica 1750-1850. Ensayos sobre la sociedad y el Estado*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1987.
- Marquardt, Bernd. *Los dos siglos del Estado constitucional en América Latina (1810-2010)*. Tomo I. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011.
- Manin, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza, 1998.
- Masur, Gerhard. *Simón Bolívar*. Bogotá: FICA, 1999.
- Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. Barcelona: Altaya, 1993.
- Morgan, Edmund S. *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2006.
- Mosquera, José Rafael. *Nociones de derecho constitucional [1843]*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Ocampo, Javier. *Colombia en sus ideas*. Tomo I. Bogotá: Universidad Central, 1998.
- Pabón, Lucio. *Bolívar, alfarero de repúblicas*. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1983.
- Palti, Elías J. «Joaquín de Finestrada y el problema de los “orígenes ideológicos” de la Revolución». En *Conceptos fundamentales de la cultura política de la independencia*, editado por Francisco A. Ortega y Yobenj Aucardo Chicangana, 31-59. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012.
- Puerta, Jaime. «Bolívar y el federalismo». *Revista Universidad Pontificia Bolivariana* 18, n.º 67 (1953): 248-255.
- Ramos, Alberto y Alonso Moreno. *Bolívar y el constitucionalismo*. Santiago de Cali: Universidad Santiago de Cali, 1999.
- Rodríguez, José. «Bolívar y el federalismo». En *Bicentenario del natalicio de El Libertador 1783-1983*, editado por Guillermo Morón, 243-272. Maracaibo: Instituto de Filosofía del Derecho de la Universidad del Zulia, 1981.
- Rosanvallon, Pierre. *Por una historia conceptual de lo político*. Buenos Aires: FCE, 2003.
- _____. *La democracia inconclusa. Historia de la soberanía del pueblo en Francia*. Bogotá: Taurus-Universidad Externado de Colombia, 2006.
- Rozo, Eduardo. *Bolívar. Pensamiento constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1983.
- _____. *Bolívar y la organización de los poderes públicos*. Bogotá: Temis, 1988.
- Silva, Renán. *La Ilustración en el Virreinato de la Nueva Granada. Estudios de historia social*. Medellín: La Carreta, 2005.

- Urueña, Jaime. *Bolívar republicano*. Bogotá: Aurora, 2007.
- _____. *Bolívar, dictador y legislador republicano. Influjo romano en su ideario*. Bogotá: Aurora, 2012.
- _____. *Bolívar y la virtud política republicana*. Bogotá: Aurora, 2019.
- Valencia-Villa. Hernando. *La constitución de la quimera. Rousseau y la República jacobina en el pensamiento constitucional de Bolívar*. Bogotá: La Caja de Herramientas, 1982.
- Vanegas, Isidro. «La impotencia de lo evidente. La democracia en Colombia». *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos* 2, n.º 1 (2007): 39-67.
- Weingart, Sonia. «Observaciones en torno al constitucionalismo bolivariano». En *Ensayos políticos acerca de Simón Bolívar*, 279-295. Bogotá: Ediciones Anfictiónicas, 2000.
- Zapata, Ramón. *Libros que leyó el Libertador Simón Bolívar*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2003.
- Zapatero, Virgilio. «El arte ilustrado de legislar». En Jeremy Bentham, *Nomografía o el arte de redactar leyes*, XV-LXXXII. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.