

NACION Y REGION EN LOS ORIGENES DEL ESTADO NACIONAL EN COLOMBIA

Jaime Jaramillo Uribe

Los antecedentes coloniales

Para la administración y dominio del extenso territorio que llegó a constituir el Imperio colonial de España en América, la Corona española tuvo que dividirlo en unidades que al poseer ciertos elementos comunes de carácter geográfico, económico y social fueran susceptibles de administrarse con eficiencia. Así surgieron los Virreinos de México, Perú, Nueva Granada y el Río de la Plata y las Capitanías y Audiencias de Guatemala, Venezuela y Quito¹.

Estas divisiones no fueron arbitrarias. Correspondían a la existencia real de ciertas diferencias de geografía, riquezas naturales y aún antecedentes de población y cultura prehispánicas. El Virreinato de Nueva España comprendía el ámbito que ocuparon las culturas Aztecas y Maya. El del Perú aproximadamente el territorio que ocupó el Imperio incásico. El del Nuevo Reino de Granada el espacio que correspondió al Reino de los Chibchas. El del Río de la Plata, el último de los Virreinos de América, creado sólo en las postrimerías del siglo XVIII, no surgió con referencia a un especial núcleo de población y cultura, sino a necesidades administrativas y militares de fines del siglo XVIII. Las capitanías y audiencias correspondieron a núcleos periféricos de las antiguas grandes culturas americanas, pero por su economía y posición geográfica, para el manejo del comercio internacional, justificaban su existencia como regiones autónomas.

La organización que dió España a estos territorios tenía un carácter acentuadamente centralista e interventor, pero el principio centralista fue hábilmente combinado con un cierto grado de autonomía de las grandes regiones impuesta por el aislamiento geográfico y por la deliberada voluntad política de España. Como es sabido, sólo a partir de las Reformas borbónicas, sobre todo bajo el reinado de Carlos III, al promulgarse el Reglamento de comercio libre en 1778, fue posible un cierto grado de activo comercio e intercambio entre los distintos virreinos y entre los diferentes puertos del Imperio.

No sólo en los orígenes del Imperio las autoridades españolas tuvieron la percepción de las diferencias y rasgos comunes de virreinos, audiencias y capitanías. Tales diferencias fueron percibidas todavía con mayor claridad hacia finales de la dominación española, cuando ya empezaban a soplar los vientos de Independencia. El plan de establecer tres grandes monarquías bajo la dirección de tres príncipes españoles, sobre la base de los territorios de México, Perú y Nueva Granada, que tuvo el Conde de Aranda y luego confirmó Godoy en el reinado de Carlos IV, no estaba animado por simples motivos políticos circunstanciales, o por razones de espacio y sentido práctico administrativo, sino por la convicción de que dichos territorios a pesar de sus elementos comunes, tenían diferencias notables en su composición demográfica, económica y social.

1. Sobre la administración colonial española, v. José María Ots Capdequí, *El Estado Español en las Indias* (México 1941); John Lynch, *Administración Colonial española* (Buenos Aires 1967); C.H. Haring, *The Spanish Empire in America* (New York 1963); Horst Pietschmann, *Die staatliche Organisation des kolonialen Iberoamerika* (Stuttgart 1980). Para el Virreinato de Nueva Granada, v. José María Ots Capdequí, *Instituciones de Gobierno del Nuevo Reino de Granada en el siglo XVIII* (Bogotá 1956); y Eduardo Posada y Pedro María Ibáñez, *Nuevos Aspectos del Siglo XVIII en América* (Bogotá 1945). Academia Colombiana de Historia, *Relaciones de Mando de los Virreyes* (Bogotá 1910). Germán Colmenares y Jaime Jaramillo Uribe, «Administración Colonial», *Manual de Historia de Colombia*, vol. 1 (Bogotá 1978).

Al producirse la Independencia, sus líderes, desde México hasta el Río de La Plata, percibieron también estas diferencias y sobre ellas afirmaron el derecho a la existencia de nuevas naciones y nuevos Estados. Entre ellos el que quizás tuvo mayor clarividencia fue Bolívar. En su profética Carta de Jamaica (1815) trazó un claro esquema de los nuevos Estados que surgirían de la designación del Imperio español, de los distintos competentes históricos que los diferenciaban y con base

en ellos formuló predicciones de lo que podría ser su destino.

Hubo pues cierta lógica en el hecho de que las nuevas naciones y las nuevas divisiones políticas, con ciertas variantes y grados, surgieran sobre la base de las divisiones administrativas y políticas coloniales. A la República de Nueva Granada, que luego llegaría a ser la actual Colombia, le correspondió el territorio del antiguo Virreinato del mismo nombre. Fundado en 1717, pero sólo puesto en real funcionamiento a partir de 1740. En un principio el Virreinato tuvo jurisdicción sobre la Audiencia de Quito (actual Ecuador) y sobre la que más tarde sería Capitanía General de Venezuela. Pero el crecimiento de estas dos regiones y las necesidades de la administración dieron a ellas autonomía con respecto al Virreinato en las postrimerías del siglo XVIII.

En el caso de Nueva Granada, la compleja geografía de un territorio de más de un millón de kilómetros cuadrados, surcado por un sistema montañoso de tres cordilleras, desde sus orígenes se hizo difícil la comunicación y el transporte entre sus diferentes regiones y el administrarlas como una unidad política. Al finalizar el régimen colonial dicho territorio estaba dividido en 13 Gobernaciones, 3 Corregimientos y 3 Alcaldías Mayores. Tenía además un rasgo característico que se conservaría en la actual Colombia: un numeroso conjunto de núcleos urbanos, compuesto de villas, ciudades y pueblos (558 en total). Pero a pesar del aislamiento y de las dificultades de transporte y comunicación, este territorio poseía algunos factores de unidad, que podemos considerar como gérmenes positivos para la posterior formación de un Estado-Nación en el sentido moderno.

No obstante la inexistencia de un mercado nacional y de un intenso intercambio comercial entre sus diferentes regiones, a través de un sistema de caminos y vías fluviales, sin embargo, no faltó entre ellas un cierto tráfico económico. La región oriental, (Cundinamarca, Boyacá, los Santanderes) agrícola y ganadera, enviaba ganado, lienzos y batanes a las regiones mineras occidentales como Antioquia, el Chocó y Popayán, retribuidos en oro por estas provincias. De las provincias de la Costa Atlántica, de sus puertos, especialmente de Cartagena y Santa Marta, llegaban al interior esclavos y mercancías de importación, que penetraban hacia las regiones del centro y sur por la vía fluvial del Río Magdalena y sus afluentes navegables².

La organización burocrática del Virreinato, pese a su ineficiencia y sus vicios, mantenía un cierto control político sobre el vasto territorio. A la Audiencia de Santa Fé como supremo tribunal judicial y administrativo, tenían que venir en apelación las controversias judiciales de importancia, centralización que se acentuó a partir de la creación del Virreinato que dió al virrey el carácter de suprema autoridad política, administrativa y militar. A estas dos instituciones centralizadoras, se agregaban el Tribunal de Cuentas y las Reales Cajas encargadas del recaudo de los tributos, la organización de la Hacienda y su control. Hasta ellos debían llegar las rendiciones de cuentas y las apelaciones a que daban lugar pleitos y controversias por defraudaciones, pérdidas o inversión de los recaudos.

A estos factores que iban formando hábitos y conciencia de pertenecer a un Estado que cubría con su acción los límites del Virreinato, habría que agregar ciertos elementos como la existencia de una unidad monetaria, el peso de ocho reales, como base de todas las transacciones comerciales, no obstante la debilidad de la economía monetaria, su lento desarrollo y su cubrimiento muy limitado. Tampoco carecía este territorio, por lo menos si se piensa en la élite dirigente, de una cierta unidad cultural formada por la lengua, la religión y un corpus de ideas que las universidades y, colegios y seminarios habían transmitido a sus miembros durante el período colonial: jurisprudencia, teología, retórica y algo de ciencia moderna en las postrimerías del Virreinato.

En el caso de la Nueva Granada actuaba también un activo proceso de mestizaje que lentamente disolvería el orden castal de la sociedad colonial, lo que con el correr de los tiempos operaría como un elemento favorable a la formación de un Estado-Nación. Según datos del censo de 1788, la composición del que sería el territorio colombiano tenía la siguiente composición etno-social³.

Blancos (españoles y criollos)	290.599 (32,6%)
Mestizos	391.869 (43 %)
Indígenas	151.785 (17 %)
Esclavos	57.077 (6,4%)
Total	891.077 (100 %)

2. V. Luis Ospina Vásquez, *Industria y Protección en Colombia* (Bogotá 1955); Germán Colmenares, *Historia Económica de Colombia 1537-1719* (Medellín² 1975).

3. V. Francisco Silvestre, *Descripción del Reino de Santa Fé de Bogotá* (Bogotá 1950).

Hacia finales del siglo XVII y en vísperas del noviembre de Independencia la élite criolla de la Nueva Granada tenía la conciencia de pertenecer a una unidad territorial y política que se llamaba Nueva Granada.

La ruptura del vínculo de fidelidad a la Monarquía española y el proceso de la Independencia americana produjeron la desintegración del vasto Imperio español y enrumbaron sus antiguos virreinos, audiencias y capitanías, hacia la formación de Estados independientes, sobre bases precarias ciertamente, pero que no dejaban de contener factores reales de sustentación. En el caso de la Nueva Granada el proceso de formación del Estado-Nación tuvo tres etapas bien diferenciadas, probablemente muy semejantes a las que aparecen en los otros Estados hispanoamericanos.

De las primeras demostraciones de la Independencia a la reconquista española

Esta es la etapa que en la historiografía tradicional de Colombia se ha denominado de la "Patria Boba". Patria Boba por la inseguridad que muestran los principios jurídicos y políticos de los textos producidos por la primera generación de patriotas; por la mezcla de doctrinas tradicionales españolas y los principios del derecho público ilustrado que en ellos se presenta; por el candor de ciertos preceptos como aquel de que "no es buen ciudadano el que no es buen padre, buen esposo, buen hermano y buen padre de familia"⁴. Pero menos boba si se piensa en la tarea histórica que se cumplió y en valor y la decisión con que se declaró la independencia plena y la claridad que tuvieron muchos de sus líderes; Nariño, por ejemplo, sobre la necesidad de fundar en este territorio un Estado-Nación.

Desde luego la idea surgía entre vacilaciones e incoherencias. Pensaron muchos en la organización de un Estado federal, fascinados por el modelo de la Constitución norteamericana de 1776, pero no faltaron voces que afirmaran la necesidad de un Estado centralizado y unitario como única garantía para afirmar la Independencia de la nación que empezaba a surgir.

Existentes con toda su fuerza las condiciones de aislamiento y desarrollo desigual de las diversas provincias, herencia del período colonial; vivas todavía instituciones como los cabildos de villas y ciudades con sus tradiciones y sentimientos localistas, hubo en este período una explosión de aspiraciones locales a la soberanía. Entre 1810 y 1815 cada provincia promulgaba una constitución. Así lo hacen Cundinamarca, Cartagena, Antioquia, Mariquita, El Socorro, Pamplona, Popayán. Vivo todavía el recuerdo del centralismo colonial y su rígido burocratismo, los distintos núcleos provincianos transmutaron su hostilidad hacia el viejo sistema en desconfianza y hostilidad a la antigua capital del Virreinato, Santa Fé, que por sus propios habitantes y por muchos prohombres de las provincias era vista como la lógica cabeza de un Estado nacional. Tales sentimientos fueron especialmente fuertes en aquellas provincias en que, por su extensión y relativo desarrollo económico, se habían desarrollado intereses locales vigorosos (minería y comercio en Antioquia; comercio importador en Cartagena; agricultura y manufactura en Tunja y El Socorro) y que poseían núcleos urbanos que alguna vez habrían disputado a Santa Fé el carácter de capital del Virreinato, como había sido el caso de Cartagena. La tensión entre federalistas y centralistas llegó en este período hasta desatar una confrontación armada que protagonizaron Nariño, el Precursor, y las tropas del Congreso de Nueva Granada (1812-1814). Estas luchas debilitaron militar, política y socialmente a la Nueva Granada y abrieron el paso a una fácil reconquista de las tropas españolas, tarea que realizó en 1816 el General Pablo Morillo⁵.

Sin embargo, en medio de este movimiento de disgregación federalista la idea de la constitución de un Estado nacional no había desaparecido totalmente. Así lo demuestra el Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, suscrita en Santa Fé el 27 de noviembre de 1811 por un grupo de diputados al primer Congreso General del Reino, pertenecientes a las provincias de Antioquia, Cartagena, Tunja, Pamplona, y Neiva, cuyo encabezamiento reza:

"No, los representantes de las Provincias Unidas de la Nueva Granada que abajo se expresarán, convencidos en virtud de los plenos poderes con que al efecto hemos sido autorizados por nuestras respectivas provincias, y que previa y mutuamente hemos reconocido y califica-

4. Los textos de éstas y las sucesivas Constituciones de Colombia 1810-1910 V.M. Antonio Pombo, y José Joaquín Guerra, *Constituciones de Colombia*, 4 vol. (Bogotá 1951).

5. Sobre este período v. Eduardo Posada, *La Patria Boba* (Bogotá 1902). Un estudio moderno sobre las ideas políticas en el período, v. en Javier Ocampo López, *El Proceso Ideológico de la Emancipación en Colombia* (Bogotá 1980).

do, considerando la larga serie de sucesos ocurridos en la península de España, nuestra antigua metrópoli, desde su ocupación por las armas del Emperador de los Franceses Napoleón Bonaparte; las nuevas y varias formas de gobierno que entretanto y rápidamente se han sucedido unas a otras, sin que ninguna de ellas haya sido capaz de salvar a la nación; el aniquilamiento de sus recursos cada día más exhaustos, en términos que la prudencia humana no puede esperar un buen fin; y últimamente los derechos indisputables que tiene el gran pueblo de estas provincias, como todos los demás del universo, para mirar su propia conservación, y darse para ella la forma de gobierno que más le acomode, siguiendo el espíritu, las instrucciones y terminante voluntad de todas nuestras dichas provincias, que en general, formal y solemnemente han proclamado sus deseos de unirse en una asociación federativa, que remitiendo a la totalidad del Gobierno General las facultades propias y privativas de un sólo cuerpo de nación, reserve para cada una de las provincias su libertad, su soberanía y su independencia, en lo que sea del interés común, garantizándose a cada una de ellas estas preciosas prerrogativas y la integridad de sus territorios, cumpliendo con este religioso deber y reservado para mejor ocasión o tiempos más tranquilos la Constitución que arreglará definitivamente los intereses de este gran pueblo, hemos acordado y acordamos el pacto de federación siguiente: Artículo Primero. El título de esta confederación será: Provincias Unidas de la Nueva Granada⁶.

Se cierra esta primera etapa con la reconquista española (1815-1819). La segunda se abrirá con el afianzamiento definitivo de la Independencia, resultado de las victorias de Bolívar que dieron la libertad a Venezuela, Nueva Granada, Ecuador, Perú y Bolivia y con la creación de la Gran Colombia.

De la Independencia a la fundación de la Gran Colombia

Las necesidades militares de la guerra de Independencia y el genio político de Bolívar hicieron de los antiguos territorios de Nueva Granada, Audiencia de Quito y Capitanía General de Venezuela un solo Estado, la Gran Colombia, que perduró mientras se mantuvieron las circunstancias que le habían dado origen y mientras vivió su creador, el Libertador Simón Bolívar. Nació el nuevo Estado en la ciudad de Angostura, a orillas del Orinoco, con la solemne declaración hecha por el primer Congreso conjunto de representantes de la Nueva Granada y Venezuela y terminó en 1830 un año antes de la muerte de Bolívar.

Como lo demostraron los acontecimientos posteriores, el Estado grancolombiano nació sobre ba-

ses precarias. Se mantuvo gracias a la voluntad férrea y obsesiva de Bolívar, pero durante los diez años de su existencia el Libertador tuvo que sostener una continuada batalla contra sus elementos disgregadores. Hombre de su tiempo, suficiente informado de la lucha que se libraba entre las grandes potencias por el predominio mundial, tenía plena conciencia de que los protagonistas de la historia que comenzaba a vivirse en su época serían los grandes Estados-Naciones. Para él era claro que los Estados pequeños, inestables, de gobiernos débiles y soberanías fragmentadas nada tenían que hacer en la constelación de las naciones modernas, y que de no constituirse en América Estados nacionales, política y geopolíticamente fuertes, unificados, centralizados y cohesionados socialmente, irremediablemente volverían a caer en situaciones de dependencia. Ese fue el significado de su lucha contra toda forma de federalismo, contra quienes con las mejores intenciones, pero con poco sentido de la realidad política de su época, trataban de debilitar el poder del Estado. Ese fue el sentido de su insistencia en excluir formas de organización política como la monarquía, por inexistencia de factores reales para instituir la y mantenerla, o el pretorianismo de los caudillos militares que no correspondían a los sentimientos y aspiraciones de los sectores ilustrados. Sólo quedaba la alternativa de una república, popular y representativa ciertamente, pero provista de un ejecutivo fuerte, a cuya cabeza se encontraría un presidente vitalicio y con derecho a elegir su sucesor; un poder legislativo compuesto por una cámara de elección popular, renovable cada cuatro años; un senado compuesto por los ciudadanos más ilustres de la república (con duración de ocho años), un poder electoral y una cámara de tribunales, vitalicia, encargada de controlar la administración y garantizar el cumplimiento de las leyes⁷.

Con ese sistema de compensaciones cuyo modelo era la constitución de la Monarquía inglesa que tanto admiraba el Libertador, creía lograr el equilibrio entre los elementos democráticos y aristocráticos, dinámicos y estáticos, liberales y conservadores que según su concepción del Estado debían tener las formas de gobierno. Formulaba así un modelo de ordenación política que consideraba adecuado para una sociedad que contenía en su seno numerosos elementos inestables: grandes masas de población analfabeta, habituada a la sumisión a la Monarquía española, incapaz de cual-

6. Pombo y Guerra, op. cit.

7. Texto de la Constitución Boliviana en Pombo y Guerra, vol. III, pp. 155ss.

quier forma de participación en la vida política; pequeñas oligarquías locales aferradas a sus intereses inmediatos; caudillos provincianos surgidos de la misma guerra de Independencia, en fin, lo que él denominaba facciones y partidos. Frente a tales fuerzas disgregadoras sólo un Estado unitario, fuerte y estable podría garantizar la supervivencia de las naciones emergentes.

Pero si era lúcida su concepción de lo que era necesario, también lo era su concepción de lo posible. Bolívar era consciente de que la unión de Venezuela, Ecuador y la Nueva Granada en un sólo Estado, la Gran Colombia, era precaria y de que luchaba contra los hechos. Desde que se iniciaron sus reflexiones sobre la organización de los pueblos americanos, sabía que desde el momento mismo de sus orígenes, en América se habían configurado los gérmenes de futuras naciones, diferentes a pesar de sus numerosos elementos comunes. La configuración y magnitud de sus territorios, su diversidad geográfica, sus distintas riquezas, las bases de sus economías, la diferente composición de sus sociedades y poblaciones, su identidad con las tradicionales divisiones políticas y administrativas coloniales, todo conspiraba para que una vez roto el vínculo de fidelidad de la Monarquía española se presentara la disgregación y la tendencia a la forma de diferentes naciones.

En efecto, la Capitanía General de Venezuela, tenía una economía basada en la agricultura y la ganadería (tabaco, cacao, azúcar y cueros) como principales artículos de exportación y algo de actividad minera (perlas y oro en menor proporción). Su comercio exterior se hacía a través de sus propios puertos hacia España, La Habana y México. La sociedad venezolana tenía también una composición *sui generis* hacia fines del siglo XVIII. El grupo criollo de comerciantes y terratenientes, la llamada aristocracia mantuana, era poderosa y cerrada; el pueblo llano estaba formado por pardos, que constituían la más amplia mayoría; el grupo indígena era pequeño y la esclavitud una institución fuerte, que al finalizar el Siglo pudo alcanzar la cifra de 60.000 esclavos. Poseía además una clase dirigente que no estaba dispuesta, como lo sabía el Libertador, a ser dirigida desde Bogotá. La Audiencia de Quito por su parte tenía también sus intereses económicos y sus rasgos sociales particulares. Su economía estaba ligada a un cierto desarrollo manufacturero textil que producía para el mercado interno y exportaba considerables excedentes, especialmente a la provincia de Popayán en la Nueva Granada y su comercio exterior se hacía por el puerto de Guayaquil. Social y demo-

gráficamente poseía un alto porcentaje de población indígena, un fuerte grupo criollo y unos 40.000 esclavos. La Nueva Granada era esencialmente minera desde el punto de vista de su economía exportadora (oro y en menor medida plata); poseía sus propios puertos y una clase comerciante relativamente fuerte en Santa Fé, Antioquia, Cartagena, El Socorro y otras ciudades.

Su estructura social y demográfica era también diferente. Su población total doblada las de Ecuador y Venezuela. El componente indígena era proporcionalmente bajo con respecto a los otros grupos, el grupo mestizo era muy amplio; el criollo fuerte relativamente y experimentado en cuestiones de administración; los esclavos se acercaban a 45.000 y su función económica era considerable. Como cabeza que fue del Virreinato poseía además un grupo de letrados, juristas y burócratas que jugaría o pretendería jugar un importante rol dirigente en el nuevo Estado. Si a lo anterior se agregan los intereses de las aristocracias locales y de los caudillos militares surgidos en la guerra de Independencia, se comprenderán las dificultades y obstáculos que tenía la conservación de la Gran Colombia como un solo Estado⁸.

Así lo veía y aceptaba Bolívar desde que escribió la Carta de Jamaica al acoger la división hecha por el Abate de Pradt:

“M. de Pradt ha dividido sabiamente la América en quince a diez y siete estados independientes entre sí, gobernados por otros tantos monarcas. Estoy de acuerdo en cuanto a lo primero, pues la América comporta la creación de diez y siete naciones; en cuanto a lo segundo, aunque es más fácil conseguirlo es menos útil, y así no soy de la opinión de las monarquías americanas”.

Y en una gran síntesis, en palabras que se han considerado proféticas, para revista a las condiciones que poseen y que determinarán su destino. México, con su enorme territorio, sus riquezas, su población y el carácter de los mexicanos, ensayará la monarquía constitucional, pero ésta terminará siendo absoluta. Colombia y Venezuela podrán ensayar un gobierno republicano que probablemente pueda imitar al inglés. Chile por su territorio limitado, por su aislamiento, por las virtudes de sus moradores será libre, es decir, asegurará su existencia y llegará a ser una nación. El Perú posee dos elementos incompatibles con la democracia republicana: oro y esclavos, además de una so-

8. Sobre la situación general del período 1820-1830 y las tensiones entre Nueva Granada, Venezuela y Ecuador, v. David Bushell, *El Régimen de Santander en la Gran Colombia* (Bogotá 1966).

ciudad más diferenciada y rígida que cualquier otro territorio americano. El Río de La Plata será el escenario de luchas intensivas y predominio del elemento militar. De todo lo expuesto —agregaba— podemos deducir estas consecuencias: las provincias americanas que hayan lidiado por emanciparse; al fin obtendrán el suceso; algunas se constituirán en repúblicas federales y centrales; se fundarán monarquías casi inevitablemente en grandes secciones, y algunas serán tan infelices que devorarán sus elementos ya en la actual, ya en las futuras revoluciones, ya que una gran monarquía no será fácil de consolidar; una gran república, imposible⁹.

La percepción de la fragilidad de la unión de Nueva Granada, Venezuela y Ecuador en un sólo Estado estuvo presente siempre en el pensamiento del Libertador. Presintiendo el pronto desenlace final, en septiembre de 1829 escribía al General O'Leary:

“Todos sabemos que la Nueva Granada y Venezuela existen ligadas únicamente por mi autoridad, la cual debe de faltar ahora o luego, cuando quiera la Providencia, o los hombres. No hay nada tan frágil como la vida de un hombre; por lo mismo toca a la prudencia precaverse para cuando llegue ese término. Muerto yo, qué bien haría a esta república? Entonces se conocería la utilidad de haber anticipado la separación de estas dos secciones durante mi vida; entonces no habría mediador, ni amigo, ni consejero común. Todo sería discordia, encono, división”¹⁰.

En 1830 se produciría la separación definitiva de Venezuela y Ecuador. En 1831 la Nueva Granada se da su primera Constitución. Comienza entonces en la Nueva Granada (actual Colombia) el largo proceso de la formación del Estado nacional, o del Estado-Nación como nosotros preferimos nombrarlo, un proceso que durará todo el transcurso del siglo XIX y que probablemente continúa cumpliéndose en nuestros días. A una esquemática descripción y análisis de él se dedicarán las próximas páginas. Comprende este período la tercera etapa en que lo hemos dividido.

De la República de Nueva Granada a la Colombia actual

La historia del proceso de formación del Estado nacional en Colombia cubre todo el siglo XIX. Tal proceso podría describirse como la lucha entre federalistas y centralistas, o federalistas y unitarios,

9. Bolívar, Carta de Jamaica (Caracas 1965).

10. Bolívar, *Obras Completas* (La Habana 1950), vol. II, pp. 314ss.

que quizás sería una más precisa calificación de ella. Tal lucha tiene su explicación en hechos geográficos, sociales, políticos y económicos.

Colombia, como casi todos los países latinoamericanos, es un país de fuertes regiones. Las condiciones de aislamiento entre unas y otras, heredadas del sistema colonial, subsisten todavía a través del siglo XIX y apenas en la presente centuria un sistema de transportes y la formación de un mercado nacional han logrado vencerlas. Todavía en el siglo XIX el territorio nacional tiene numerosas fronteras de colonización abiertas y subsisten grandes zonas no incorporadas a la vida nacional, en condiciones económicas, políticas, culturales y sociales muy semejantes a las que tuvieron en los siglos XVI, XVII y XVIII. Tal es el caso de la costa pacífica que se extiende desde la frontera ecuatoriana hasta Panamá o de la periferia de grandes sabanas y selvas que forman las fronteras con Venezuela, Brasil y el Perú. El territorio que formó el núcleo de la nación, la parte central andina, asiento de la actual nación Colombiana, puede calcularse en la tercera parte de dicho territorio, es decir, en unos 400.000 kilómetros cuadrados, y aún, en este territorio existieron y existen intersticios y vacíos en que sobreviven formas arcaicas de vida. Dentro de este territorio limitado fue donde realmente se dieron las luchas entre federalistas y centralistas, y donde existió la tensión entre región y nación.

Los cambios a que venimos aludiendo han sido estudiados por la historiografía colombiana tradicional desde el punto de vista del proceso constitucional de organización del Estado, pero faltan estudios regionales analíticos de las economías, subculturas y la sociedades regionales que enfrentó durante una centuria a federalistas y centralistas.

Colombia tuvo durante el siglo XIX seis constituciones diferentes. El número únicamente da el indicio de la inestabilidad institucional del país durante este período y las vicisitudes y vacilaciones que ha presentado en su historia la formación del Estado nacional. Vistas a la luz del contrapunto entre federalismo y centralismo, dichos cambios tuvieron las siguientes características¹¹.

11. Un estudio jurídico-político del conflicto entre Federalistas y Centralistas, v., José de la Vega, *La Federación en Colombia, (1810-1912)* (Bogotá 1952). En el mismo sentido, v. Julio Enrique Tascón, *Historia del Derecho Constitucional Colombiano* (Bogotá 1953), pp. 101ss. José María Samper, Rafael Núñez, *La Reforma Política en Colombia*, 7 vol. (Bogotá 1945), especialmente vol. I, III, IV.

La Constitución promulgada en 1832, la primera que tuvo el país de después de la disolución de la Gran Colombia, ha sido caracterizada por los historiadores del derecho constitucional Colombiano como centro-federal. Concedió a las provincias una cámara legislativa con poderes para legislar sobre impuestos provinciales y capacidad para presentar al poder ejecutivo central candidatos para gobernadores, pero el poder central conservó la posibilidad de suspender sus decisiones cuando éstas se encontraran en conflicto con la política central y en todo caso se abstuvo de otorgarles poderes soberanos. La misma carta mantuvo un régimen presidencialista fuerte, aunque estableció que algunos nombramientos como los de generales del ejército y los diplomáticos deberían ser aprobados por el Congreso Nacional¹².

Tras una cruenta guerra civil de dos años (1839-1841), en la cual el descontento regional y las pretensiones de los caudillos locales jugaron un papel preponderante, —lo que dió a este conflicto el significativo nombre de “Guerra de los Supremos”— se presentó una reacción en el espíritu centralista que tuvo la Constitución de 1843.

En 1853 el péndulo se inclinó nuevamente hacia el federalismo. Las reformas políticas que precedieron a este movimiento tuvieron un sentido acentuadamente liberal. Por esta razón varios historiadores han situado en ellas la terminación efectiva de la organización colonial. Reformas como la eliminación de la esclavitud, el establecimiento pleno del sufragio universal, la elección del presidente y el parlamento por el voto popular directo, la eliminación del estanco del tabaco, la separación de la Iglesia y el Estado y la expulsión de la Compañía de Jesús, la instauración de las libertades políticas y los derechos individuales sin limitaciones —libertad de prensa, expresión, comercio, actividad económica, etc.— y la descentralización de rentas fiscales como los diezmos agrícolas, los quintos del oro y otros impuestos del origen colonial, medidas encaminadas a fortificar los fiscos regionales y dotar a las provincias de mayor capacidad y libertad administrativa, significaban realmente la descolonización de la economía y la política¹³.

Pero en la relación entre poder central y regional la reforma no se detuvo en las medidas administrativas y fiscales. En efecto, dotó a las provincias de “poder constitucional pleno” para darse su organización política y estableció el nombramiento por voto popular de sus gobernadores. Una reforma hecha a la Carta Nacional en 1855 reforzó esta dirección hacia el federalismo, al autorizar al Congreso Nacional para crear “estados soberanos” y en desarrollo de esta autorización se crearon los estados de Panamá y Antioquia. El país tuvo entonces 20 provincias y 2 estados soberanos. El proceso hacia el Federalismo pleno fue completado por una nueva Constitución nacional de 1858, que dió al país el significativo nombre de Confederación Granandina y lo dividió en 8 estados: Cauca, Bolívar, Cundinamarca, Boyacá, Antioquia, Magdalena, Santander y Panamá. La nueva Constitución no dió a estos estados el carácter de soberanos, pero los autoriza para darse su propia constitución.

El proceso de federalización iniciado en 1853 llegó a su culminación radical en 1863. Tras una cruenta guerra civil de dos años, que como todas las guerras civiles de Colombia y de Latinoamérica en el siglo XIX tuvo motivaciones muy variadas, pero en la cual las pretensiones y aspiraciones regionales fueron factor decisivo, el país se dió el nombre de Estados Unidos de Colombia y una organización política plenamente federal lo dividió en 9 estados soberanos; que siguiendo el modelo de la Constitución Norteamericana se confederaban a través de un pacto que mantenía un gobierno federal central y garantizaba a los estados ciertas atribuciones soberanas, como darse su propia constitución, tener su propio ejército regional, sus propios códigos civiles, mineros, penales, en una palabra sus propias instituciones jurídicas, así como sus gobernadores y cámaras legislativas elegidos por sufragio popular.

Es verdad que el gobierno federal reservaba importantes funciones políticas y administrativas como la defensa nacional, la organización de la Hacienda y el crédito públicos, las relaciones exteriores y el régimen monetario y que imponía a los Estados soberanos la obligación de introducir

12. Las referencias a los textos constitucionales se han tomado de la obra citada de Pombo y Guerra, vol. III.

13. Sobre las reformas de 1850, hay numerosa bibliografía. Una visión general se encuentra en la siguientes obras: Salvador Camacho Roldán, *Memorias*, 2 vol. (Bogotá 1946) especialmente vol. I. Se refiere al ambiente de la época, situación social, reformas fiscales y económicas. Para la economía, v. Luis Ospina Vásquez, *Industria y*

Protección en Colombia (Bogotá 1955). También, v. W. McGreevey, *Historia Económica de Colombia, 1845-1930* (Bogotá 1975). Luis Nieto Arteta, *Economía y Cultura en la Historia de Colombia* (Bogotá 1942). Para el pensamiento político Gerardo Molina, *Las Ideas Liberales en Colombia*, 3 vol. (Bogotá, 1970), especialmente vol. I: 1848-1914. Germán Colmenares, *Partidos Políticos y Clases Sociales* (Bogotá 1965). Jaime Jaramillo Uribe, *El pensamiento colombiano en el siglo XIX* (Bogotá 1962).

en sus constituciones los principios, derechos y libertades del Estado representativo, electivo, alternativo y responsable, es decir, las instituciones propias del Estado liberal clásico, pero no es menos cierto que la soberanía quedaba fragmentada y que se abría la perspectiva de un período de conflictos internos, entre unos estados y otros y entre éstos y el gobierno central¹⁴.

Razón de ser del conflicto

Los historiadores colombianos se han preguntado siempre las razones que tuvo la existencia y la persistencia del federalismo en la historia nacional. La historiografía tradicional orientada al análisis de los fenómenos políticos y constitucionales sin mayores preocupaciones sobre las bases económicas y sociales de éstos, atribuyó el fenómeno a la difusión de las ideas liberales y a inexplicadas tendencias a la dispersión y a la anarquía que éstas fomentaban. Las nuevas direcciones de la historiografía colombiana —y *mutatis mutandi* un fenómeno semejante se ha presentado en todos los países latinoamericanos— más preocupadas por la explicación de los hechos que por su apología o condenación, dan a este interrogante una respuesta diferente¹⁵.

Según ellas, el federalismo tuvo su explicación en la existencia de las regiones heredadas de la historia colonial, diferenciadas por su desigual desarrollo económico, sus específicas estructuras sociales y sus propios focos de poder político local. Sólo cuando el desarrollo económico y de los transportes, además del contrato entre unas regiones y otras crearon unos intereses económicos y políticos comunes de amplitud nacional, se dieron las condiciones reales para la existencia de un Estado unitario y centralizado. Como veremos, estas condiciones se presentan a partir de 1880. A este propósito debemos recordar el esquema general de regiones que componían la Colombia de la segunda mitad del siglo XIX. No coincidían ellas, en forma absoluta, con las divisiones políti-

cas llamadas estados soberanos por las constituciones federales, pero sí representaban los núcleos de economías y sociedades regionales bien diferenciadas¹⁶.

La Costa Caribe, que incluía los estados soberanos de Bolívar y Magdalena, era una región agrícola y ganadera, de grandes latifundios cultivados con tecnología primitiva, de bajas inversiones de capital y abundante mano de obra esclava. Estuvo también vinculada al comercio de importación a través de sus dos principales puertos, Cartagena y Santa Marta. En ella se desarrolló una fuerte clase dirigente de comerciantes y terratenientes, cabeza de una sociedad acentuadamente cerrada, en que la esclavitud dió muchos elementos a las formas sociales de relación y cultura. Tuvo tres núcleos urbanos y tres aristocracias locales que pugnarón por el control del poder regional una vez producida la Independencia; Cartagena, Mompox y Santa Marta, pugna que a la postre se decidió a favor de la primera, lo cual le dió la posibilidad de jugar un papel importante en la vida republicana en contraposición a Bogotá, Popayán, Medellín y El Socorro, los otros dos núcleos conspicuos de poder local que tuvo el país durante las luchas de la Federación¹⁷.

Antioquia, minera y comerciante, asiento de un desarrollo capitalista que dió muestra de gran vigor desde las postrimerías del siglo XVIII, poseía una sociedad más abierta y dinámica, en cierto sentido más democrática, factores que propiciaron la formación de una clase empresarial que daría pronto el paso de una actividad minera y mercantil a la financiera e industrial. Estos factores produjeron una fuerte conciencia federal que se hizo patente a través de todo el siglo XIX y logra-

14. Texto en Pombo y Guerra, op. cit., vol. IV, pp. 125ss.

15. Para la visión tradicional pueden leerse las obras citadas en nuestra nota 11. Una explicación moderna, desde el punto de vista de la economía, puede verse, Marco Palacios, *El Café en Colombia, 1850-1970: Una historia económica, social y política* (Bogotá 1979). José Antonio Ocampo, «Desarrollo Exportador y Desarrollo Capitalista Colombiano en el Siglo XIX», *Desarrollo y Sociedad* 8 (1982). En la misma revista: «Las Exportaciones Colombianas en el Siglo XIX», 4 (1980), «El Mercado Mundial del Café y el surgimiento de Colombia como País Cafetero», 5 (1981).

16. Existen pocos estudios regionales sobre Colombia. Para la regionalización geográfica puede verse, Ernesto Guhl, *Colombia: Bosquejo de una Geografía Tropical*, 2 vol. (Bogotá 1975). Un estudio desde el punto de vista antropológico de tres grandes regiones: la Costa Caribe, Antioquia y Santander se encuentra en el libro de Virginia Gutiérrez de Pineda, *La Familia en Colombia* (Bogotá 1968). Sobre los antecedentes coloniales y los orígenes del movimiento federalista, Tovar Pinzón Hermes, «El Estado Colonial frente al Poder Local y Regional», *Nova Americana* 5 (1983), pp. 40ss. Una amplia discusión sobre la situación social y política del siglo XIX, inclusive el antagonismo Nación-Región, puede verse en el libro colectivo *Aspectos Polémicos de la Historia Colombiana del Siglo XIX* (Bogotá 1983).

17. Sobre la Costa Atlántica v. Hermes Tovar Pinzón, *Grandes Empresas Agrícolas y Ganaderas. Su Desarrollo en la Nueva Granada durante el Siglo XVIII* (Bogotá, 1980). Adolfo Meisel, *Esclavitud Mestizaje y Haciendas en la Provincia de Cartagena 1533-1851. Desarrollo y Sociedad* 4 (1980). Orlando Fals Borda, *Mompox y Loba. Historia de la Costa* (Bogotá 1980).

ron sustraerla de los procesos destructores de capital y elementos humanos que produjeron en otros Estados las guerras civiles del período¹⁸.

El Cauca, que abarcaba dentro de su jurisdicción y estructura socio-económica y política los modernos departamentos de Nariño, Cauca, Valle y Chocó, fue región minera, agrícola, ganadera y comerciante, con su núcleo urbano en Popayán hasta que entró en decadencia a mediados del siglo, estaba dirigida por una élite aristocrática compuesta de antiguos encomenderos y señores de esclavos, que pudo disputar la dirección política y militar a los núcleos de Bogotá y de otras regiones del país¹⁹.

Santander tuvo desde sus orígenes una estructura social y una economía muy propias y originales. De escaso componente indígena y africano y fuerte ancestro español en su composición demográfica, la penuria de minas y aún de tierras agrícolas desarrollaron allí una industria manufacturera de textiles y una actividad mercantil que dió en 1781 sus primeras manifestaciones de conciencia regional y de identidad con sus intereses económicos en el movimiento de los Comuneros. Esa actividad manufacturera y comerciante que entró en aguda crisis a partir de 1850 como resultado de la política librecambista que predominó en el país hasta las postrimerías del siglo, fue sustituida por el comercio del tabaco y la quina, las industrias del fique, la fabricación de sombreros de paja, la ganadería y la agricultura de la caña, pero las nuevas actividades no alcanzaron a darle la estabilidad y bienestar que en sus tierras observaban los viajeros de comienzos del siglo. En esa crisis probablemente se encuentra parte de la explicación de que hayan sido los santanderes teatro central de las guerras civiles de la segunda mitad del siglo XIX y que hayan salido de la región muy conspicuas figuras de nuestras guerras civiles. La existencia de varios

18. Sobre Antioquia v. Ann Twinam, *Miners, and Farmers. The Roots of the Entrepreneurship in Antioquia. 1763-1810* (tesis de doctorado, Yale University 1976). James J. Parsons, *La colonización antioqueña del occidente colombiano* (Medellín 1950); Roger Brew, *El Desarrollo Económico de Antioquia. Desde la Independencia hasta 1920*, ed. Banco de la República (Bogotá 1977). Alvaro López Toro, *Migración y Cambio Social en Antioquia* (Bogotá 1970). Luis H. Fajardo, *La Moralidad Protestante de los Antioqueños* (Cali s.a.); Everet Hagen, *El Cambio Social en Colombia*, (Bogotá 1962); Jaime Jaramillo Uribe, «El Estado Actual de las Investigaciones sobre Antioquia y los Antioqueños», *Desarrollo y Sociedad, Revista del Centro de Investigaciones para el Desarrollo* (CEDE) 3 (1980).

19. Sobre el Cauca v. Germán Colmenares, *Popayán: una sociedad esclavista, 1680-1800* (Bogotá 1979). Silvia Padilla, M.L. López Arellano, A. González, *La Encomienda en Popayán* (Sevilla 1977). Peter Marzahl, *Town and Empire. Government, Politics and Society in Seventeenth Century Popayán* (Austin 1978).

núcleos urbanos –Socorro, San Gil, Bucaramanga– creó allí aristocracias locales que no permitieron la formación de una clase dirigente regional tan fuerte políticamente como la de Antioquia, la Costa, el Cauca y Cundinamarca, donde, Medellín, Popayán y Bogotá tuvieron su supremacía sobre otros grupos locales, pero que tenían suficiente entidad para mantener cierta autonomía y presentar cierta oposición a una dirección política centralista²⁰.

Los otros grandes núcleos regionales, Cundinamarca y Boyacá, por circunstancias históricas y geográficas tuvieron, dentro de sus diferencias, características muy semejantes. El hecho de estar dentro de su órbita geográfica la capital del Virreinato, asiento de la administración y de la burocracia, de las más altas autoridades eclesiásticas y de los más desarrollados centros educativos, permitió que en ellas se formara la más fuerte y amplia élite dirigente política. La sociedad y la economía también tenía en ellas características peculiares. Agricultura de hacienda unida con ganadería y comercio interno y de importación, daban a estas regiones un desarrollo relativamente equilibrado. Factores burocráticos y financieros, por ser asiento de numerosos conventos y sede de comunidades religiosas que sirvieron como entidades de crédito, permitieron la formación de capitales que derivarían al comercio de importación y a la inversión agrícola. En la primera mitad del siglo XIX se harían también intentos industriales que no tuvieron éxitos duraderos. Zonas de densas poblaciones indígenas y de los más fuertes encomenderos del Nuevo Reino, de activo mestizaje, se desarrolló en ellos una sociedad de base agrícola, de poca dinámica social, paternalista y señorial. Como centro que fue del gobierno virreinal, por la experiencia de gobierno de su clase dirigente era natural que su principal núcleo urbano, Bogotá fuera el centro motor de las fuerzas que tendían a la formación de un Estado nacional²¹.

En cuanto a Panamá, hay que decir que desde la época colonial la región estuvo siempre aislada de

20. Una visión general de la región santandereana, época colonial en John Phelan, *El Pueblo y el Rey. La Revolución Comunera en Colombia, 1781* (Bogotá 1980). Manuel Ancizar, *Peregrinación de Alfa* (Bogotá 1956). Contiene una detallada descripción de las regiones orientales de Colombia hacia 1850. También, Gaspard de Mollien, *Viaje a la República de Colombia* (Bogotá 1944), pp. 68ss.

21. Sobre las regiones de Cundinamarca y Boyacá, Orlando Fals Borda, *El Hombre y la Tierra en Boyacá* (Bogotá 1957); *Peasant Society in the Colombian Andes* (Gainsville 1955). Manuel Ancizar, op. cit.; Vicente de Oviedo Basilio, *Cualidades y Riquezas del Nuevo Reino de Granada* (Bogotá 1830); Camilo Pardo Umaña, *Haciendas de la Sabana* (Bogotá 1946).

Santa Fé y que por tal razón hubo de erigirse allí una Audiencia desde el siglo XVII. Tal situación continuó siendo la misma durante el período republicano. Su economía dependía del tráfico marítimo entre los dos océanos y el control de su administración fue siempre difícil para el gobierno central de Bogotá. No fue ilógico que cuando se inició el movimiento federalista, fuera Panamá la primera región que adquirió el *status* de estado soberano en 1855. El federalismo tenía, pues, sus bases reales y en cierto sentido podría decirse que fue una etapa necesaria en la historia de la formación en Colombia.

Crisis y superación

En contraste con la etapa histórica que siguió a la Independencia (1820-1850), que fue de estancamiento económico y continuidad de varias instituciones jurídicas, económicas y fiscales coloniales —lo que ha llevado a ciertos historiadores a sostener que la Colonia sólo termina en 1850— el período que se inicia en 1850 abre una nueva fase del proceso histórico en Colombia hacia la formación del Estado-Nación. El desestanco del tabaco dió al país un nuevo género de exportación que entre bonanzas y depresiones permitió la inserción de Colombia en el mercado internacional, mejorando las condiciones de acumulación de capitales y de paso la capacidad fiscal del Estado. La quina y el añil, aunque de duración transitoria y grandes altibajos en la producción y en los precios, contribuyeron también al crecimiento de la capacidad exportadora. Al finalizar el siglo, el café pudo llenar el vacío producido por el colapso de ambos productos, y dar al comercio exterior un género de exportación que mantendría firme durante un siglo, que abarcaría casi todo el territorio nacional y podría estabilizar el proceso de acumulación de capital, aumentar la capacidad importadora y ampliar el mercado interno. Al afirmar la economía exportadora el café permitiría la inversión en nacientes industrias y reforzaría también la formación de una clase empresarial de mentalidad y actitudes burguesas. El mismo proceso permitiría el desarrollo de los transportes a escala nacional superando el aislamiento de las regiones. En una palabra, al finalizar el siglo XIX se habían sentado las bases existentes de un mercado nacional y de una vinculación al mercado mundial obligaba a la clase dirigente a pensar en términos de relaciones internacionales y a tener una política internacional como elemento constitutivo del Estado. Así, la economía exportadora y la inserción en el mer-

cado mundial habían creado las condiciones necesarias para la existencia de una economía nacional²².

En el plano político la nueva etapa se abre con las reformas constitucionales de 1886 y el movimiento que en la historia de Colombia se denomina “La Regeneración”, movimiento que condujo el notable y discutido estadista Rafael Núñez. No obstante los conflictos y contradicciones existentes entre sectores de la clase dirigente, dichas reformas permitieron un consenso nacional en torno al carácter unitario y centralizado de la organización jurídica y política de la Nación, con lo cual quedó definitivamente clausurada la etapa federalista y superadas las tendencias disgregadoras²³.

El período histórico siguiente, que llega hasta nuestros días, ha continuado moviéndose en la misma dirección, es decir, hacia la creación de las condiciones básicas, que sustentan un Estado nacional en el sentido moderno, tales como la formación de una opinión pública que incorpore con participación política efectiva a todos los grupos y clases sociales en un proyecto de democracia social participante y no simplemente formal en el sentido liberal del siglo XIX.

22. Los mejores y más recientes trabajos sobre el comercio exterior de Colombia en el siglo XIX, son los del economista e historiador de la economía, José Antonio Ocampo, publicados en la revista *Sociedad y Desarrollo*, editada por el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de los Andes. NN. 1 (1979), 4 (1980), 5 (1981). Del mismo autor v. «Importaciones Colombianas en el siglo XIX», *Ensayos sobre Historia Económica Colombiana* (Bogotá 1980).

23. Sobre el movimiento de la Regeneración y la transformación política de 1886, lo mismo que sobre la obra y la personalidad de Núñez, hay numerosa bibliografía. Como trabajos recientes y especialmente esclarecedores son recomendables los siguientes: Charles Berquist, *Café y Conflicto* (Medellín 1982); Darío Bustamante, «Efectos Económicos del Papel Moneda durante la Regeneración», *Cuadernos Colombianos* 4 (1974); Marco Palacios, op. cit. cit., nota 15.

Jaime Jaramillo Uribe (1917). Historiador colombiano. Profesor jubilado de la Universidad Nacional y en la actualidad profesor de la Universidad de los Andes. Autor de *El pensamiento colombiano en el siglo XIX*, *Ensayos sobre historia social colombiana*, *La personalidad histórica de Colombia* y *Antología del pensamiento político colombiano*.