

Con la mirada en el Norte y la cabeza en el Sur: el camino para construir la Confederación de Venezuela (1811-1812)*

Recibido: septiembre 23 de 2016 | Aprobado: noviembre 19 de 2016
DOI: 10.17230/co-herencia.13.25.7

Carole Leal Curiel**

cleal@usb.ve

Resumen El artículo examina cuatro de los proyectos sobre Confederación debatidos en 1811 en Venezuela, con el propósito de mostrar la evolución que se produjo en la manera de concebir el pacto confederal. Esta evolución pone de manifiesto cómo la eventual adaptación-adopción del “modelo” confederal/federal de los Estados Unidos constituyó una estrategia retórica que, a través de distintas interpretaciones sobre tal referente, sirvió como expresión de la lucha entre algunos representantes de las provincias actuantes en el Congreso General de 1811-1812.

Palabras clave:

Pacto confederal, gobiernos provinciales, Estado federal, liga de amistad y unión, Nación.

Gaze at the North with the head in the South: The creation of Venezuelan Confederation (1811-1812)

Abstract The article examines four of the Confederation debated projects in Venezuela in 1811 with the purpose of showing the evolution that occurred in the way of conceiving the confederal pact. An evolution that shows how the eventual adaptation-adoption of confederal / federal “model” of the United States was a rhetorical strategy through which different interpretations of such reference as an expression of the struggle between some representatives expressed acting provinces in the General Congress 1811-1812.

Key words:

Confederal pact, provincial governments, federal state, friendship and union league, nation.

* Este artículo se desarrolla dentro de la línea de investigación en Historia Política del Instituto de Investigaciones Históricas - Bolívarium (www.bolivarium.usb.ve), adscrito a la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Simón Bolívar - Venezuela.

** Magíster en Ciencia Política, Universidad Simón Bolívar. Profesora asociada, Departamento de Ciencias Sociales, y Directora del Instituto de Investigaciones Históricas-Bolivarium, Universidad Simón Bolívar.

El 28 de julio de 1811 el diputado Francisco Javier Ustáriz escribía una carta-reflexión a un destinatario desconocido (*Argos*, diciembre 9, 1813: 17-19; diciembre 16, 1813: 21-22).¹ Allí repasaba el “nuevo orden de cosas” de las *dos Américas*, evaluando las fuerzas “que en este momento se organizan sobre otras partes del Globo” y que podrían turbar los acontecimientos del continente. Temía que el poderío napoleónico se viera incrementado aún más con la anexión de “la España y la Italia al mismo imperio” y que Inglaterra pudiera ver decaer “su portentosa Marina y retroceder el progreso de su industria” en caso de hallarse imposibilitada de frenar la garra napoleónica, por lo que, en consecuencia, “los Pueblos de América (y de todas partes) pueden temer con razón los efectos funestos de una dominación depredativa” (*Argos*, diciembre 9, 1813: 17).

Días antes, durante la sesión del Congreso General de Venezuela del 20 de julio, Ustáriz recordaba que habiéndose resuelto la indecisión política en la que se había estado por haberse ya declarado la independencia absoluta el 5 de julio, él había formado “un proyecto para la confederación y gobiernos provinciales” que “sometía a la censura del Supremo Congreso para que en caso de merecer la aprobación pudiese continuar sus tareas” (*Libro de Actas*, I, 2011: 316).

Leído el prospecto, se mandó a Ustáriz a proseguir con su trabajo. El texto fue publicado en la *Gazeta de Caracas* el 26 de julio de 1811, y el 28 redactaba él su larga carta sobre las ventajas de lo que no por casualidad llamó una “nueva confederación”. Para ello, se detenía a analizar “otros pueblos” de “nuestro mismo Continente” en los que encontraba “lecciones y avisos importantes a nuestra futura seguridad”. Aludía a los Estados Unidos del Norte, a la prosperidad allí alcanzada tras la culminación de su guerra de independencia (1783) y, sobre todo, después de haber sido reformado el gobierno de “una confederación débil e incapaz de dirigir el Estado” -periodo caracterizado, según él, por los debates sobre soberanías, disputas por contribuciones, pagos, fuerzas y comercio, y la carencia de facultades del Congreso- a una “nueva confederación”. Esta última -ase-

¹ Es muy probable, como han sugerido Daniel Gutiérrez Ardila e Isidro Vanegas, que el destinatario haya sido el doctor Miguel de Pombo. La red de intercambio intelectual y político entre Juan Germán Roscio y Miguel de Pombo, a la que luego se sumó Francisco-Xavier de Ustáriz, parece haberse fraguado al calor de la relación existente previamente entre Pombo y Domingo González. Este último, intendente en la provincia de Barinas entre 1811 y 1812 y amigo de Roscio y de Pombo, fue quien sirvió de mediador en la comunicación entre uno y otro.

guraba- se hallaba plasmada en la Constitución de 1787, concebida por “los Americanos más ilustrados y juiciosos”, y mostraba efectos que se habían hecho sentir ya en los pocos años que tenía en vigor: acrecentamiento del comercio, industria, riqueza, población, fuerza, territorios, etcétera (Argos, diciembre 9, 1813: 18).

Recalcaba Ustáriz la necesidad de adoptar una “buena Constitución de Gobierno” para la América española, proponiendo “un Gobierno federativo como el de los Estados Unidos de América, con correcciones convenientes a nuestros usos y localidades”, por considerarlo el más conforme “a nuestra situación y carácter y al grado de civilización que presenta la sociedad en estos Pueblos”. Así, concluía señalando que si la “nueva Confederación” lograba tener “exclusivamente sobre sí la *representación nacional* y relaciones extranjeras [y si] *se viese plenamente autorizada para disponer soberanamente, sin necesidad de oír a las Provincias*”, imprimiría entonces “un *carácter nacional* a las distintas partes del Estado”, y con ello “habremos imitado el Gobierno federativo de los Estados Unidos del Norte América” y dejado de lado lo que consideró necias disputas por soberanías (Argos, diciembre 16, 1813: 21 [las cursivas son nuestras]).

Lo fundamental de su reflexión es *el carácter nacional* que imprime a la Confederación y la ausencia de consulta a las provincias, y en ese sentido la necesidad de vigorizar un poder central, esto es, de convertir las provincias en partes constituyentes de la soberanía nacional, lo que marca una distinción con las confederaciones antiguas (Liga Anfictiónica, Liga Aquea) y modernas (Helvética y Holanda).

Esta propuesta no es muy distinta al prospecto leído por Ustáriz en el Congreso, en el que anunciaba que “se había ocupado incesantemente en tirar sus líneas”, aludiendo a la transformación que había venido haciendo de las bases de la federación que la Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII le había encargado a la comisión formada por él junto con Gabriel de Ponte, Felipe Fermín Paúl y Juan Germán Roscio, responsables de redactar “el proyecto de Constitución que debía someterse al examen y aprobación del Congreso” para el día de su instalación (PALACIO, 1953: 69).

I. No fue ese el único proyecto del período. Entre 1811 y 1812 circularon varias propuestas de confederación. La primera fue las “constituciones de la Confederación, tratando y discutiendo sobre

los puntos a que aquella debe ligarse”, que es con la cual comienza la controversia pública en el Congreso sobre la confederación, también conocida como “CONFEDERACIÓN proyectada para Venezuela” (*Semanario Ministerial del Gobierno de la capital de Santafé en el Nuevo Reyno de Granada*, julio 18, 1811: 104-106, *Libro de Actas*, I, 2011: 140 y 147). La segunda, un papel firmado “por un Patriota sobre los principios de Confederación”, mandado a publicar por el Congreso (*Libro de Actas*, I, 2011: 142); la tercera, las reflexiones de un escritor desconocido, tituladas “Principios de Confederación y razones que inducen a ella”, mandadas a publicar por orden superior (*Gazeta*, mayo 10, 1811: 1-2); la cuarta, la *Memoria* presentada ante el Congreso por el diputado Fernando Peñalver en junio de 1811 (Peñalver, 1961: 11-28; *Libro de Actas*, I, 2011: 199-210); la quinta, el “Proyecto para la confederación y gobiernos provinciales”, leído ante el Congreso por el diputado Francisco Javier Ustáriz en la sesión del 20 de julio de 1811, que sirvió de base para la posterior redacción de la Constitución Federal de 1811 y que guarda extrema similitud con la propuesta expuesta en su carta-reflexión del 28 de julio de ese mismo año; y, por último, las consideraciones sobre las confederaciones americanas de William Burke, divulgadas bajo el título *Derechos de la América del Sur y de México* (*Gazeta*, noviembre 21, 1810 a marzo 20, 1812).

Llamo la atención sobre el hecho de que algunos de esos documentos hayan sido publicados en periódicos neogranadinos y de que hasta el presente no exista registro de ellos entre los recuperados de los circulantes durante esos años en Venezuela. Me refiero a la “CONFEDERACIÓN proyectada para Venezuela” y a la carta del ciudadano Francisco-Xavier Ustáriz con destinatario desconocido. Esa aparente omisión en tierras venezolanas al lado de su reproducción en Nueva Granada puede deberse, sugiero, a que las formas de gobierno y la organización del Estado, que sí dieron lugar a un relevante y activo debate político entre los reinos (Gutiérrez, 2010: 281-339; Vanegas, 2013: 200-234; Ocampo, 1979), no fueron realmente tema de polémica pública durante los dos primeros años del ensayo republicano venezolano porque, como señalaría Manuel Palacio Fajardo, “la esperanza de lograr un grado de prosperidad análogo al que gozaban los americanos del Norte [...] silenció todas las razones a favor de cualquier otro tipo de constitución” (1953: 74).

Un silencio que, quizá, pudo deberse a la publicidad de las ventajas de la “constitución de los norteamericanos”, celebradas en los escritos de William Burke en los que está presente la temprana huella de *El Federalista* (Falcón, 2008: 51-82); a la difusión que Francisco Isnardi hizo de ese modelo en *El Publicista de Venezuela* (Perrone, 2012: 95-111); a las traducciones de Manuel García de Sena de algunas obras de Thomas Paine, de los “Artículos de Confederación y Unión perpetua”, de la Constitución de 1787 y de las Constituciones de los Estados de Massachusetts, Connecticut, New Jersey, Pennsylvania y Virginia; al entusiasmo que suscitó dicha constitución en los debates del Congreso General, durante los cuales se le invocaría reiteradamente como “modelo” y/o “ejemplo”;² o al hecho de haberse rotulado una calle con el nombre de *Confederación*, y establecido el “Café de la Confederación” y el “Café del Comercio de los Estados Unidos de Venezuela” (*Gazeta*, enero 3 y 21, 1812: 4). Y a pesar de que en Caracas hubo contados entusiastas partidarios de lo que Roscio llamaba el “sistema de monarquía, o centralismo” -i.e., los amigos de Nariño, entre quienes se contaban Francisco de Miranda y el canónigo Cortés de Madariaga (marzo 7, 1812: 253)-,³ el debate entre centralistas-unitarios y federalistas tendrá lugar posteriormente (Leal, 2009: 423-450), y con acusada virulencia, entre 1821 y 1826 (Falcón, 2008: 51-82; 2009: 536-547).

Este artículo examina cuatro de los seis proyectos enunciados,⁴ con el propósito de mostrar la evolución que se produjo en la manera de concebir el pacto confederal en Venezuela y, sobre todo, evidenciar cómo el “modelo” de los angloamericanos fue adquiriendo

² La experiencia de los angloamericanos es referida como ejemplo 21 veces en las sesiones del Congreso General de Venezuela entre junio de 1811 y febrero de 1812, esto sin cuantificar el número de veces que es citada en la prensa del período.

³ El discurso de Antonio Nariño ante el Colegio Electoral de Cundinamarca sobre la Constitución (diciembre 23, 1811), que constituye una pieza clave contra el federalismo, se había leído en Caracas y produjo la aparición en la ciudad de pasquines en contra de Nariño “y sus amigos Miranda y el Canónigo Cortés”. En los pasquines, comenta Roscio a Miguel de Pombo en una carta del 7 de marzo de 1812, llamaba “la atención que manifestaban sus nuevas ideas de centralismo, monarquía, etc.” y celebraban al periódico *El Argos Americano* de Cartagena por haber impugnado dicho discurso. Roscio invitaba a Pombo a cotejar las ideas contenidas en ese discurso “con la protesta de Miranda al firmar nuestra Constitución [para que] hallará su identidad”.

⁴ Se deja de lado la propuesta de William Burke en razón de que se trata de un proyecto confederal pensado para la América del Sur que, a pesar de haber sido una de las principales vías de divulgación del modelo confederal-federal de los Estados Unidos de América, no trata específicamente de la construcción de la confederación-federación para las Provincias Unidas de Venezuela. Así mismo, se omite el análisis del papel firmado “por un Patriota sobre los principios de Confederación” y mandado a publicar por el Congreso, por estar extraviado.

mayor peso -siendo Ustáriz y Roscio sus principales propulsores- y vino a ser determinante en el éxito inicial del proyecto caraqueño para someter y subordinar las soberanías provinciales, en marcado contraste con la evolución de los proyectos confederales nacientes de la Nueva Granada (1810-1812) y el Río de la Plata (1810-1816) (Gutiérrez, 2010: 187-233; Ternavasio, 2007: cap. 2).

II. La idea de crear una confederación está presente desde la instalación de la Junta Suprema Conservadora de los Derechos de Fernando VII, el 19 abril de 1810. Así lo anunció la *Gazeta de Caracas* en el preámbulo de la proclama despachada a los ayuntamientos de las ciudades capitales de las provincias, invitándolas a sumarse al movimiento emprendido por Caracas: “La seguridad exterior no podía conseguirse mientras que las provincias unidas [...] no formasen con la Capital una Confederación que hiciese respetable el partido que hemos abrazado” (abril 27, 1810: 2). Y al informarles sobre lo obrado en Caracas les convidaba “a la unión y fraternidad”, llamándoles “a tomar parte en el ejercicio de la Suprema Autoridad”, concebida como una asociación entre las provincias que componían “el Departamento de Venezuela”, con el fin de garantizar “la seguridad exterior”. En tal sentido es imaginada como una “alianza” o “liga” defensiva frente a la amenaza napoleónica, y pretendió, al menos en el primer momento y en nombre de la soberanía provisional del rey cautivo depositada en la Junta caraqueña, el reconocimiento de su autoridad por parte de las provincias y la aceptación de crear “un centro común de la autoridad legítima” en el que tuviesen representación las provincias “con proporción al mayor o menor número de individuos de cada provincia” (*Gazeta*, abril 27, 1810: 2).

Esta etapa, conflictiva por las dificultades que entrañó el reconocimiento de la autoridad de la Junta Conservadora en algunas ciudades y provincias -vg. Barinas y Cumaná-, que fue impuesto militarmente a otras jurisdicciones -Mérida, Barcelona y Trujillo-, es la que Roscio (1982, II: 63-71) describiría como la de la “imperfecta representación”, la cual fue prontamente solventada con la convocatoria a elecciones para designar los diputados ante el Congreso General.

Probablemente a principios de 1811, la Junta caraqueña habría designado la comisión que debía formar “un plan de constitución o

bases de federación que ofrecer al Congreso para el día de su instalación” (*Epistolario*, II, junio 9, 1811: 197), ratificado por el Congreso el 16 de marzo (*Libro de Actas*, I, 2011: 140). Esa comisión presentaría la propuesta “CONFEDERACIÓN proyectada para Venezuela”, la cual fue publicada, incompleta, en el periódico neogranadino *Semanario Ministerial*, de Santa Fe, advirtiendo sus editores “que hasta la presente no sabemos que se haya sancionado el siguiente plan de confederación por el Congreso de Venezuela” (julio 18, 1811: 104). La discusión pública de este proyecto se inició el 5 de junio de 1811. Antes de haber comenzado su debate, la *Gazeta de Caracas* publicaba un escrito titulado “Principios de Confederación y razones que inducen a ella” (mayo 10, 1810: 1-2).

1. “CONFEDERACIÓN proyectada para Venezuela”

Contentivo de 67 artículos, se concibe como un “tratado de alianza y amistad recíproca” entre aquellas provincias que habían participado en el proceso electoral de 1810-1811 (Barcelona, Barinas, Caracas, Cumaná, Margarita, Mérida y Trujillo), con el fin de

[...] mantener su libertad, hacer su común defensa [...] socorrerse y auxiliarse contra toda violencia interior y exterior [...] y rehusar [...] los ataques que puedan dirigirse contra todas o cada una de ellas por razón de Soberanía, Religión, conservaduría de los derechos del Señor Don Fernando VII o cualquier otro pretexto (art. 2).

Una alianza en la que la diputación de las provincias reunidas en el Congreso constituía la autoridad superior (arts. 8 y 9) para conocer y decidir “todas las causas y negocios que ocurran en cada una de ellas y sean propios de la Confederación tanto en el orden Legislativo, como en el Ejecutivo y Judicial” (art. 11), lo que pone de manifiesto un proceso análogo al que Marcuello Benedicto ha denominado respecto a las Cortes de Cádiz como la “jerarquización de poderes a favor de la preeminencia del órgano Legislativo”, que implicó la injerencia del legislativo “en el ámbito de los otros poderes estatales”, generando así la concentración del poder en el órgano legislativo, y confiando al Congreso amplias facultades para atender la seguridad y defensa y la administración interior de la confederación (2003: 67-104).

El Congreso, concebido como “un Cuerpo convencional, fundador y constituyente” (art. 10) hasta que sancionase una constitución, gozaría del “derecho incontrovertible de reasumir el ejercicio de todos sus Poderes cuando lo estime conveniente y ejercerlo en secciones o como mejor le parezca, con tal que no sea uno solo el funcionario, ni su duración pase de seis meses” (art. 10), y sería de su resorte conocer las proposiciones de los gobiernos de la península y decidir sobre los asuntos eclesiásticos (arts. 18, 23, 24 y 25).

Otros apartados señalan lo que es expresamente privativo de las provincias: administración interior, defensa en caso de invasión repentina, contribución con combatientes armados y surtidos, asistencia al tesoro común con contribuciones, promoción de la educación popular, juzgamiento y castigo a quienes violen las leyes y nombramiento de diputados al Congreso General (arts. 3, 29, 32, 34, 44, 45 y 51).

Algunas disposiciones son de carácter general: inviolabilidad de la religión católica, garantía de la seguridad individual incluyendo transeúntes, nacionales y extranjeros; igualdad ante la ley; protección del matrimonio y “buenas costumbres”; derecho al asilo de españoles europeos, y las relativas a los derechos de entrada y salida por los puertos y al comercio recíproco entre las provincias (arts. 4, 5, 6, 7, 15, 16, 19, 20, 43).

Otros artículos atienden a la coyuntura de la fractura político-administrativa y territorial que produjo el desconocimiento que hizo la Junta caraqueña del Consejo de Regencia, y a la eventual y futura reconfiguración de la Confederación. Los artículos 27 y 28 señalan las razones por las que se han tomado las armas contra “algunos puntos de estas Provincias” (Guayana, Maracaibo y la ciudad de Coro) “para que [...] puedan sacudir el yugo de la servidumbre que las oprime”, las que tan pronto “salgan de la opresión [...] serán admitidas a esta Confederación y compondrán el Cuerpo Político de las Provincias Unidas de Venezuela”. Y los artículos 30 y 31 se refieren a la eventual creación o supresión de nuevas provincias una vez transcurridos diez años de haber sido establecida la Confederación, si el tamaño de su población obligase a quitarles ese rango, en cuyo caso volverían a ser parte de aquellas a las cuales pertenecían antes del 19 de abril de 1810, o bien podrían unirse con otra de escasa población, siempre y cuando de la suma de ambas resultara una

provincia; o, por el contrario, se establecerían provincias nuevas si se diese el caso de que creciese el tamaño de la población, siempre y cuando haya límite y extensión proporcionada para así hacerlo (*Epistolario*, II, mayo 6, 1811: 188-189).⁵

Finalmente, el artículo 54 instituye una norma específica para el manejo de la renta del tabaco: cada provincia podrá disponer de su producto o cederlo a las cajas de la Confederación en atención a lo estipulado por el artículo 35 de este mismo proyecto.

Esta propuesta al parecer fue repensada al calor de algunos de los polémicos sucesos neogranadinos del Primer Congreso del Reino (diciembre de 1810 - febrero de 1811) y de los intercambios epistolares y de proyectos constitucionales entre Miguel de Pombo y Roscio y, por mediación de Roscio, entre Pombo y Ustáriz (*Epistolario*, II, abril 6 y 22, 1811: 180-181; mayo 6, 1811: 184-191; Pombo, 1811: lv-cxx; Gutiérrez, 2010: 486-487). Y se inscribe en la tradición de concebirla como una “reunión de Estados”, la cual supone un pacto perpetuo con fines que van más allá de la seguridad interna y externa, en el que los miembros se comprometen a ejercer ciertas funciones en común a través de organismos generales, reservándose cada provincia “el derecho exclusivo de arreglar su administración interior y de hacer leyes sobre todas las materias” (art. 3) no comprendidas en las de la Confederación. Las provincias conservaban, pues, su individualidad y soberanía, sin que la Confederación tuviera poder inmediato sobre los individuos de cada una, salvo en lo tocante a los “derechos imprescriptibles del hombre”: seguridad individual, libertad y propiedad (art. 5). En tal sentido, el poder de la confederación proviene del derecho de ejecutar los acuerdos confederales tomados por los diputados reunidos en Congreso o bien de obligar, incluso por medio de la fuerza, a los Estados miembros a hacerlo, así como de intervenir cuando en el orden interno de alguno de ellos se produzcan situaciones que vayan contra los fines de la confederación (García-Pelayo, 1991: 398-408).

En la “CONFEDERACIÓN proyectada” se observa la presencia y ascendencia de algunos de los “Artículos de la Confederación y Unión

⁵ Roscio comentaría a su amigo González en esta carta que para la redacción de “este plan de federación” le sirvió “la censura del señor Pombo”, por estimar sus observaciones “ajustadas a los derechos del hombre, de los pueblos y del ciudadano”. Se refiere Roscio a la censura de Miguel de Pombo a la Constitución propuesta por Nariño en enero de 1811 para el Primer (y efímero) Congreso del Reino de Nueva Granada; una Constitución que hasta el presente está extraviada.

perpetua” de 1777, aunque con diferencias significativas, entre ellas: la inviolabilidad de la religión católica sin admisión de “ninguna secta o doctrina contraria a la de Jesu-Christo” (art. 4); la definición de la alianza en nombre de la conservación de los derechos del monarca (art. 2); y la competencia del nombramiento de oficiales que, en el caso de los Artículos de 1777, es de las legislaturas de los Estados (art. VII), mientras que en la “CONFEDERACIÓN proyectada” corresponde al Congreso (art. 36). Más allá de esas diferencias, la impronta de los Artículos de Confederación de 1777 (AC) en la “CONFEDERACIÓN proyectada” (CP) está presente tanto en la concepción de la misma como liga o tratado de alianza recíproca (art. III AC/art. 2 CP) como en lo tocante a las competencias que son exclusivas del Congreso (declarar la guerra, hacer la paz, acreditar o recibir embajadores, acordar alianzas, firmar tratados, sostener buques de guerra en tiempos de paz, formar y mantener milicias, acuñar moneda y regular su valor, fijar pesos y medidas, establecer postas y correos, crear un tesoro común para gastos de defensa, etcétera [arts. VI y IX AC/arts. 17, 21, 29, 33, 34, 35, 38, 40, 46, 49 CP]), así como en lo referente a los derechos de los Estados/provincias “no delegados” o “exceptuados” en la Confederación (arts. II y V AC/arts. 3, 51 y 52 CP).

Pero, en contraste con los Artículos de 1777, la proyectada para Venezuela fue concebida como una propuesta previa para ser sometida a la discusión de los diputados electos una vez instalado el Congreso General y hasta tanto se sancionase “la Constitución pendiente”. Los Artículos de 1777, ratificados en 1781, terminaron siendo “la base legal” para el ejercicio de la autoridad del Congreso y no implicaron un rico debate teórico en torno a los planes de un gobierno central, como sí había sido el caso de la redacción de las distintas constituciones escritas de los Estados Unidos que se elaboraron y reelaboraron entre 1776 y 1777 (Wood, 2003: 101-131), puesto que, como señala Bernard Bailyn al distinguir las tres fases en las que evalúa la evolución ideológica de la revolución norteamericana, durante la segunda de ellas -la que cursa entre 1776 y la década de 1780-, el radicalismo norteamericano, forjado al calor de la reflexión sobre tres problemas fundamentales (el sentido de la representación, la Constitución y los derechos, y el problema de la

soberanía), ya había cuajado en el pensamiento revolucionario y supuso tanto “la aplicación constructiva” de las ideas precedentes como la revisión, enmienda y conceptualización de las ideas recientes según unas estructuras existentes y la búsqueda de cómo llevarlas a su ideal (1992: 165-230 y 317-324).

Así, esa primera formulación de un “proyecto de federación” va a sufrir transformaciones durante los debates del primer constituyente venezolano, cambios vinculados a lo que puso en juego la extensa discusión sobre dividir la provincia de Caracas y la posterior decisión de declarar la independencia absoluta, y a las exigencias que impuso la organización de la defensa y seguridad internas.

En mayo de 1811, a menos de un mes de iniciarse el debate en el Congreso sobre la “CONFEDERACIÓN proyectada”, la *Gazeta* publicaba unas reflexiones tituladas “Principios de Confederación y razones que inducen a ella”; en números anteriores había reproducido las “Observaciones sobre la Federación a que ha dado lugar el Manifiesto de 25 de diciembre...” (*Gazeta*, abril 26, 1811: 2-3; abril 30, 1811: 2-3; mayo 3, 1811: 1-3), texto tomado de *El Argos Americano*, de Cartagena (octubre 29, noviembre 5 y 12, diciembre 3 y 10, 1810). Publicitar estas “Observaciones”, refutando las críticas contra el sistema federal formuladas por el procurador general del Cabildo de Santafé de Bogotá, el doctor en derecho canónico Ignacio de Herrera (septiembre 22, 1810; Martínez y Gutiérrez, 2010: 36, 38, 42, 82 y 319), pone en evidencia una comunidad política compartida a través de la circulación de escritos entre los territorios que siguieron las causas de Caracas y de la Nueva Granada, y resultante de la relación entre miembros de la “facción” federalista neogranadina (Gutiérrez, 2010: 201-202, 296-299)⁶ y los principales impulsores de ella en Venezuela, aunque también se evidencia cómo esa específica reproducción es empleada por los redactores de la *Gazeta de Caracas* a modo de preámbulo para la difusión del confederalismo-federalismo estadounidense.

⁶ Ignacio de Herrera y Vergara formó parte de lo que Daniel Gutiérrez ha llamado “el clan Álvarez”, al que también perteneció, entre otros, Antonio Nariño; este “clan” era defensor de crear “una junta central fuerte heredera de la autoridad vertical del virrey”, que controló el estado de Cundinamarca durante los tres primeros años de la revolución neogranadina. Opuesto al clan, el grupo de abogados provenientes de diversas provincias, entre quienes destacan Miguel Pombo y Camilo Torres, defendió la idea de formar una federación-confederación y la integridad territorial de la Nueva Granada.

2. Reflexiones de un articulista anónimo: “Principios de Confederación y razones que inducen a ella” (mayo, 1811)

Estas reflexiones, que fueron mandadas a publicar por orden superior, están precedidas por unas palabras del redactor de la *Gazeta*, quien previene a los lectores sobre la imperiosa necesidad de la unión entre las provincias. El federalismo -arguye- puede impedir “las vicisitudes a que los expondría la desunión” y las “convulsiones políticas” que resultarían de “un desprendimiento violento y precipitado” (*Gazeta*, mayo 10, 1811: 1-2).

No hay que descartar que la advertencia que precede la presentación de los “Principios de Confederación” pueda estar vinculada al temor latente de repetir la experiencia neogranadina, con la fractura de sus jerarquías político-territoriales, la multiplicación de soberanías provinciales y la desunión allí reinante. No en balde la divulgación de estos principios es anterior al debate que tendría lugar sobre el texto “CONFEDERACIÓN proyectada para Venezuela”, y había sido antecedida por la reproducción en la *Gazeta* de las “Observaciones sobre la Federación”, lo que se hizo -señalaría Roscio a su amigo Domingo González- porque la impugnación del *Argos* de Cartagena contra el síndico procurador era “justa” (*Epistolario*, II, mayo 6, 1811: 184-185). ¿A qué se refería Roscio al calificar de “justa” la argumentación esgrimida en *El Argos*? ¿Por qué se insertan esas “Observaciones” antes de publicar los “Principios de Confederación”?

El articulista de las “Observaciones” describe la dispersión de las soberanías provinciales ocurrida en Nueva Granada, reflexiona sobre “las ventajas que trae la federación” y propone asumir el sistema federal para remediar dicha dispersión siguiendo el “modelo” de los Estados Unidos, para lo cual repasa históricamente lo que han sido las alianzas (pactos temporales) y las federaciones (pactos perpetuos) (*El Argos*, octubre 29, 1810: 4; *Gazeta*, abril 26, 1811: 2-3), al tiempo que refuta al síndico de Santafé, quien había argumentado la escasa utilidad del “sistema federativo”, la ruina que acarrea a los pueblos y cómo “no se puede organizar sin una perfecta igualdad en las Provincias, que extirpe los celos, y las asegure del poder de otra que aspire a conquistarlas” (Herrera, septiembre 22, 1810: 666-667

[las cursivas son nuestras]).⁷ La réplica de *El Argos* se sustenta en el ejemplo de los angloamericanos, cuyas provincias “difieren considerablemente en población, extensión, &c.”, a pesar de lo cual el sistema “se halla perfectamente establecido” (diciembre 3, 1810: 3-4; *Gazeta*, abril 30, 1811: 2-3). Es decir que parte de la argumentación esgrimida contra el doctor Herrera tocaba un punto neurálgico del debate teórico-político que se estaba dando en las provincias que habían seguido la causa del 19 de abril: el problema que representaba el tamaño de la provincia de Caracas.

Pero no se trataba solo del temor que despertaba “la fábrica de nuevas provincias” neogranadina, sino también los recelos suscitados entre las provincias “que están separadas de nosotros”, y también en aquellas que “independientes” de “los efímeros, intrusos y falaces Gobiernos de la Península”, se “rehúsan entrar en confederación con las demás” (*Epistolario*, II, mayo 6, 1811: 186). De allí, quizá, la razón de reiterar “el inconcuso principio de la necesidad de la unión” y de fijar los límites de las soberanías provinciales a fin de disipar el temor de que “todas las Provincias puedan, deban, o quieran someterse a una sola en particular”, es decir, despejar la desconfianza que producía la eventual tiranía de Caracas.

De autoría desconocida,⁸ llama la atención que el artículo está escrito en primera persona y que quien lo redacta manifiesta haber tenido “ocasión de ver en Virginia” cómo se condujo el juicio por “agentes del gobierno general comisionados para el caso” de aquellos ciudadanos que habían violado el embargo (*Gazeta*, mayo 10, 1811: 1).⁹

El texto, teniendo presentes los Artículos de la Confederación de 1777, recalca la necesidad de “formar una firme liga de amistad para atender la defensa común, y para obtener y conservar la libertad, y promover la felicidad de la unión”, la cual exige “que todas las Provincias se obliguen mutuamente por medio de un contrato

⁷ Agradezco a mis colegas Isidro Vanegas y Magali Carrillo haberme facilitado el documento del doctor Ignacio de Herrera.

⁸ El profesor Fernando Falcón me ha señalado que no hay que descartar la posibilidad de que el autor de este texto haya sido Manuel García de Sena, quien en 1810 ya residía en Filadelfia, ciudad desde donde tradujo fragmentos de las obras de Thomas Paine (*Common Sense; Dissertation on the First-Principles of Government* y *Dissertation on Government, the Affair of the Bank and Paper Money*), así como las Constituciones de Massachusetts, Connecticut, New Jersey, Pennsylvania, Virginia, y los “Artículos de la Confederación y Unión perpetua” y la “Constitución de los Estados Unidos”.

⁹ Aunque el articulista no la cita, es probable que se refiera a la *Embargo Act*, promulgada por el Congreso en diciembre de 1807, ley con desastrosas consecuencias para el comercio estadounidense.

a observar en todas las leyes de una Confederación General”, ratificando, con una ligera variación, el artículo 3 enunciado en la “CONFEDERACIÓN proyectada”, esto es, que las provincias retengan todo su poder en aquello “que no se haya **delegado expresamente** al Congreso por la Confederación General” [cursivas en el original/ resaltado nuestro].¹⁰ Y, en consecuencia, tal principio “*no confiere al Congreso, [...] la facultad de dictarle leyes que toquen a su política y administración interna*”, lo que es conforme “al espíritu y designio de la constitución general de los Estados Unidos, y de la de cada estado en particular, que son los únicos modelos que, en esta parte, nos deben servir de guía” (*Gazeta*, mayo 10, 1811: 1 [las cursivas son nuestras]).

Para que “la unión” pueda conservarse, las provincias no pueden retener en sí “una soberanía y libertad absoluta y mal entendida”:

Para obtener pues y conservar esta libertad, *que sólo puede ser efecto de una firme liga de amistad y unión* [cursivas en el original], y para impedir los males indicados, debe haber [...] *un gobierno general que sirva de mediador y protector de todas las provincias*. Si falta este gobierno, o esta *autoridad general* [cursivas nuestras] sucederá [...] la confusión, el desorden y la división; y por consiguiente la ruina inevitable de todos (*Gazeta*, mayo 10, 1811: 2).

Este párrafo, más que revelador, sugiere que la propuesta “CONFEDERACIÓN proyectada para Venezuela” ya venía circulando antes de haber comenzado su debate en el Congreso y, al parecer habría suscitado dudas en algunas provincias por el tamaño de la provincia de Caracas y su numerosa diputación (*Epistolario*, II, mayo 6, 1811: 184-191). Se buscaba, en fin, argumentar contra la amenaza latente que representaba la preponderancia de Caracas, provincia cuya capital había sido, además, la impulsora del movimiento del 19 de abril. Más aún, con el propósito de despejar cualquier otro recelo, el articulista prevenía sobre la poca importancia del lugar de residencia de esa “autoridad general”, recomendando prescindir “de

¹⁰ Nótese la diferencia de enunciación: en el artículo 3 de la “CONFEDERACIÓN proyectada” se formula “que no sean **exceptuadas**...”; en los “Principios...” se recurre a un adverbio, resaltado en cursivas: “que no se hayan delegado *expresamente*...”. Esta variación entronca directamente con el artículo II de la “Confederación y unión perpetua” de 1777: “Cada Estado conservará su soberanía, libertad e independencia, así como todo su poder, jurisdicción y derecho no *delegados expresamente* por esta Confederación a los Estados Unidos cuando actúen por medio de su Congreso” [cursivas nuestras].

todo vano título de primacía”, y ubicarlo en el que acuerden las provincias de “la unión”, para lo cual invocó nuevamente el ejemplo de los americanos del Norte cuando los Estados de Virginia y Maryland cedieron parte de su territorio para establecer en la “pequeña ciudad de Washington” la “silla del gobierno después del año de 1800, sin que hubiese ninguna alteración ni disputa diplomática”; una conducta -recalcaba- “que debemos imitar” (*Gazeta*, mayo 10, 1811: 2).

Concluyen estas reflexiones con un argumento clave: “la unión”, garante de la libertad, no implica el sacrificio de “los intereses” de una provincia a otra; por el contrario, significa que ninguna provincia se someterá a otra y tampoco “va a sacrificar en obsequio de otra sus intereses”, en razón de que “la autoridad general” se orientará a “unirlos, combinarlos, y consolidarlos” (*Gazeta*, mayo 10, 1811: 2).

De este escrito, que buscó advertir la necesidad de la unión, destacan los siguientes elementos:

- Primero, introduce el uso de la noción de contrato como el mecanismo para articular la obligación de las provincias de respetar las leyes generales de la confederación, noción ausente en las bases de la “CONFEDERACIÓN proyectada”.
- Segundo, el reiterado empleo de la voz unión (12 veces), utilizado para advertir sobre las pretensiones de las soberanías provinciales de “retener en sí y ejercer con respecto a las demás aquellas funciones que sólo deben corresponder a la Confederación general” y las consecuencias que se derivarían de ellas. El empleo del término “unión” constituye también una novedad respecto al texto “CONFEDERACIÓN proyectada”.
- Por último, la incorporación del término intereses (particulares y generales). Admitir la existencia de “intereses particulares” (léase provinciales) exige la necesidad de la Unión-Confederación, encargada de velar por ellos y crear los contrapesos correspondientes.

Este artículo pone de manifiesto que las bases estipuladas en la “CONFEDERACIÓN proyectada” habían despertado desacuerdos en cuanto a la concepción de la confederación. Y es en el contexto de esa desavenencia que podemos insertar tanto la *Memoria* del diputado Fernando de Peñalver como el posterior “Proyecto para la

Confederación y Gobiernos Provinciales de Venezuela”, propuesto un mes más tarde por Francisco-Xavier Ustáriz.

3. Una *Memoria* ante el Congreso (junio, 1811)

Presentada en el contexto del debate acerca de la división de la provincia de Caracas y con el fin de argumentar la imperiosa necesidad de hacerla, esta *Memoria* introduce dos debates capitales: uno, el origen del “nuevo contrato social” que, en interpretación del autor, se debió al presidio de Fernando VII en Bayona y su posterior renuncia a la corona de España, que condujo a la disolución “del pacto que ligaba unos pueblos con otros” (*Libro de Actas*, I, 2011: 199-201); y dos, la forma de gobierno exigida por el nuevo contrato (*Libro de Actas*, I, 2011: 165-167, 181-195, 199-210).

La *Memoria* del diputado por Valencia (provincia de Caracas) Fernando de Peñalver, uno de los más fervientes defensores de su división, se presenta en tres partes: en la primera expone las ventajas que justifican la forma de gobierno -la república federal democrática- conveniente para Venezuela; en la segunda, enuncia los 17 principios que han de sustentar la constitución de las repúblicas que entrarían en confederación para formar un solo Estado y Soberanía; y en la última parte describe los 24 artículos que han de componer el contrato de unión de las provincias.

Para Peñalver, la forma republicana de gobierno está en directa relación con un territorio pequeño, como lo expone, siguiendo a Montesquieu (1979: I: 265-268) en los “Principios sobre los que deben constituirse muchas Repúblicas”. En ellos se precisa igualmente que todos los Estados *de la Confederación* deben tener unas mismas leyes políticas y civiles, ser repúblicas y ceder “poder absoluto” a “la representación general” para que el gobierno federal tenga fuerza y pueda hacer obedecer “las órdenes del gobierno común” (Peñalver, 1961: 18-20).¹¹ La concepción de Peñalver articula “la idea de federación, tanto en el sentido empleado por Montesquieu, como de la

¹¹ Compárese la formulación de lo que Peñalver denomina “gobierno republicano federal” con lo que Montesquieu define como “*république fédérative*”: “Esta forma de gobierno es un contrato, por el cual muchos Cuerpos políticos convienen en hacerse ciudadanos de un Estado más grande que quieren formar; es una sociedad de sociedades, que hacen otra que puede aumentarse por nuevos socios que se le unan”// “*Cette forme de gouvernement est une convention, par laquelle plusieurs corps politiques consentent à devenir citoyens d’un État plus grand qu’ils veulent former. C’est une société des sociétés, qui en font une nouvelle, qui peut s’agrandir par de nouveaux associés qui se sont unis*”.

definición expresa que hace Hamilton en *El Federalista* número 9” (Falcón, 2008: 51-82).

El elemento central de esta *Memoria* atiende a la relación entre el tamaño del *Estado* (provincia) y la uniformidad del gobierno republicano que han de tener los *estados* que se unan en un “*Estado federal*” (Peñalver, 1961: 20); de allí que el recurso a la fuente intelectual más importante del nuevo republicanismo, representada por Montesquieu en el siglo XVIII (Shklar, 1993: 265-279), lo emplea Peñalver para reforzar la urgente necesidad de la división de Caracas, recordando que la obediencia prestada “en calidad de provisional” a la Junta establecida el 19 de abril, estuvo condicionada a la formación de “un nuevo contrato social”, que exigía la disolución de las jerarquías político-administrativas del orden anterior para su respectiva constitución (Peñalver, 1961: 12).

En la concepción de ese “nuevo contrato social” no son nítidas cuáles son las otras fuentes de autoridad intelectual a las que recurre Peñalver. El nuevo contrato está asociado a la forma de gobierno, y esta, a la idea de república. Al delimitar la noción de república, pensada como un “contrato”, Peñalver acude al uso indistinto de los sintagmas federal, federación y confederación, al verbo confederar y al adjetivo federativo. Como se ha señalado en otros trabajos, el recurso indistinto de los sustantivos federación/confederación fue característico a lo largo del siglo XIX tanto para aludir a las antiguas confederaciones como para describir el “invento” de la “nueva ciencia política” de los americanos del Norte (Leal *et al.*, 2009: 423-547).

De su propuesta hay que subrayar la asociación entre gobierno republicano-federal y gobierno “democrático” (*Libro de Actas*, I, 2011: 170), esto es, emanado del consentimiento popular de los ciudadanos con “derecho a sufragio” (Peñalver, 1961: 21), y en tal sentido representativo, en el cual el “Pueblo sea el Soberano, que gobierne por Magistrados elegidos por él mismo” (1961: 12). Al establecer la representación política como marca distintiva de las “pequeñas repúblicas” que han de formar la “Soberanía federal”, se asoma un sutil elemento de quiebre con la lectura de Montesquieu hecha por Peñalver, que lo aproxima parcialmente al distanciamiento que con respecto al mismo autor habían hecho previamente los autores de *El Federalista*. Y subrayo parcialmente y solo en lo to-

cante a la concepción de la república de Peñalver, en donde parece prevalecer la idea de la república como una forma de gobierno en la cual un determinado número de ciudadanos, electos por quienes tienen derecho a sufragio, ejerce el gobierno (1961: 20), aunque su argumentación vaya en dirección exactamente contraria a la esgrimida por Madison en lo que corresponde al tamaño de las repúblicas (Peñalver, 1961, numerales 14 y 16: 20; Art. II: 21; *El Federalista*, noviembre 23, 1787: 35-41).

Esta *Memoria* introdujo algunas precisiones al proyecto que habían redactado los diputados Roscio, Ponte, Paúl y Ustáriz. La lectura comparada del articulado pensado por Peñalver y del enunciado en la “CONFEDERACIÓN proyectada” revela no solo elementos afines¹² sino también una concepción compartida tanto sobre el derecho de la confederación para hacer ejecutar los acuerdos como sobre la facultad que le correspondía de intervenir en caso de alteraciones contrarias al pacto asociativo en una de las provincias. Llamen la atención las puntualizaciones de la *Memoria* de cara a la redacción de la futura constitución: la omisión del tema de la religión;¹³ su ahínco en delimitar una clara división de los poderes y sus respectivas competencias; o el énfasis colocado en definir a quiénes corresponde el derecho al sufragio, las condiciones de designación de electores y diputados y la discusión sobre si el Congreso ha de ser unicameral o bicameral (Peñalver, 1961: 21).

Por otra parte, también es de resaltar la fuerza que la *Memoria* le confiere al Ejecutivo de la confederación en cuanto a su condición de “Generalísimo y jefe de armas de todas las provincias”, y la subordinación de los ejecutivos provinciales asistiendo como gobernadores de ellas al “Generalísimo en todos los puntos que toquen a armas y confederación” (1961: 23). Nótese que en la concepción

¹² Entre ellos: las provincias se reservan el derecho de su administración interior; que la reunión del Congreso tendrá lugar en una ciudad distinta a la capital; establecimiento de igualdad de derechos de importación y exportación para todas las provincias; las competencias que son exclusivas del Congreso-Confederación; el derecho de apartarse del reconocimiento prestado a Fernando VII; la contribución de tropas que han de hacer las provincias para la seguridad común según el tamaño de la población; gastos de defensa pagados de un tesoro común; sancionar la violación de las leyes de la confederación por medio de comisionados o tribunales especiales constituidos para ese fin y la obligación de las provincias de someterse a lo establecido por la confederación.

¹³ Los artículos 2, 4, 23, 24 y 25 de la “CONFEDERACIÓN proyectada” son imperativos en lo tocante a la conservación de la religión católica como única en todas las provincias y en la competencia del Congreso para conocer sobre los establecimientos eclesiásticos, la preservación o no del derecho del patronato y el de los diezmos eclesiásticos.

de la “CONFEDERACIÓN proyectada”, el Congreso tiene preeminencia en cuanto que autoridad suprema (*Semanario*, julio 18, 1811: 104) y también para nombrar o aprobar a los individuos que vayan a ejercer los ejecutivos provinciales (106). Esta precisión de Peñalver parece implicar una crítica subrepticia a la preeminencia legislativa contenida en aquella propuesta.

Un último aspecto concierne al origen de las rentas que debían formar parte del tesoro común. Para Peñalver, el estanco del tabaco, a diferencia de lo estipulado en la “CONFEDERACIÓN proyectada”, pertenecería a la confederación para “su defensa y representación” (Peñalver, 1961: 22), y en ese sentido minimiza la discrecionalidad que aquella concede a las soberanías provinciales para determinar por sí mismas el origen de sus contribuciones al tesoro común de la confederación (*Semanario*, julio 18, 1811: 106).

4. La “nueva Confederación”: “Proyecto para la Confederación y Gobiernos Provinciales de Venezuela” (julio, 1811)

A poco de haberse declarado la independencia absoluta, Ustáriz sometía a la censura del Congreso las líneas que había ido tirando sobre “un *proyecto* para la confederación y gobiernos provinciales”. Su proyecto muestra la evolución que se ha venido fraguando en la concepción de la confederación. Además de pensar la distribución de la autoridad en una nítida división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), esta gozaría “*exclusivamente* de la más plena facultad para representar la nación” y, sin necesidad de consultar a los gobiernos provinciales, declarar la paz y la guerra, hacer alianzas con naciones extranjeras, decidir sobre el comercio en todos los puertos de la confederación, recaudar y administrar las contribuciones abonadas a las cajas del Estado, gobernar “*el ramo del tabaco y sus productos*”, acuñar moneda, establecer postas y correos, construir caminos, formar, aumentar o disminuir y disponer de la fuerza armada (tierra y mar), dictaminar en las disputas entre provincias y también “*dictar principios uniformes* sobre que deban erigirse y establecerse los Gobiernos de éstas” (*Gazeta*, julio 26, 1811: 3 [las cursivas son nuestras]). Su proyecto fijaba que los gobiernos provinciales:

[...] *no deberán mezclarse en cosa alguna de las que se encargan a la confederación: y reteniendo en sí su soberanía, libertad e independencia en lo que expresamente no hayan delegado a esta, con la misma división indicada de poderes conocerán exclusivamente de todo lo concerniente a su policía, al gobierno interior y económico de sus pueblos; a la formación y aplicación de sus Leyes civiles y criminales sobre las personas, sus acciones, sus contratos, sus propiedades (julio 26, 1811: 3 [las cursivas son nuestras]).*

Así, las “soberanías provinciales” gozarían de facultades “bastante más extensas que la de unos grandes Cabildos” (julio 26, 1811: 4). El proyecto contempla, además, que la residencia de un determinado número de años en el país y la propiedad “de cualquier suerte” fuesen la base para determinar y calificar a los “sufragantes, electores, Representantes o empleados en los negocios del Gobierno” (julio 26, 1811: 3-4).

Uztáriz tenía en mente la experiencia de los Estados Unidos de la América del Norte, tanto la del período de la “confederación débil”, imposibilitada de dirigir el Estado por efecto de “las pasiones particulares, los celos de los Estados, las resistencias, los debates sobre sujeción y soberanía, las diputas sobre las contribuciones, pagos, fuerzas y comercio” (Argos, diciembre 9, 1813: 18), como la de la “nueva Confederación” resultante de las reformas al gobierno introducidas por “los Americanos más ilustrados y juiciosos”, quienes dieron “a la confederación el orden, energía y facultades más convenientes para salvar el Estado y asegurar la libertad general e individualmente” (diciembre 9, 1813: 18).

Teniendo presente esa experiencia, su proyecto aspira a

[...] crear un centro de autoridad firme y bien constituida que [...] *imprima un carácter nacional a las distintas partes del Estado*, asegure a éste su prosperidad y conservación y los haga figurar dignamente entre las demás Potencias de la tierra. [Una aspiración que concibe que la confederación esté] plenamente autorizada para disponer soberanamente, sin necesidad de oír a las Provincias, [...] y cuanto es de un *carácter verdaderamente nacional*” (Argos, diciembre 16, 1813: 21 [las cursivas son nuestras]).

Si comparamos este proyecto con el de la “CONFEDERACIÓN proyectada” y con el esbozado en los “Principios de Confederación y

razones que inducen a ella”, se registra un cambio digno de subrayar, esto es, una clara tendencia a vigorizar un poder central fuerte, el confederal/federal, en detrimento de las facultades provinciales, lo cual se va a expresar al menos en cuatro decisiones clave:

- 1º Incluir como atribución exclusiva de la Confederación que la recaudación y administración de las contribuciones de la rama del tabaco se abonen a las cajas del Estado. Téngase presente que los artículos 35 y 54 de la “CONFEDERACIÓN proyectada” estipulan que la renta del tabaco “no sea destinada para fondos del tesoro común de Venezuela” y que cada provincia disponga a su arbitrio de su producto, incluyendo la posibilidad de cedérselo a las cajas de la Confederación como parte de las contribuciones anuales que le correspondían a todas.
- 2º Subrayar que la Confederación representa a la nación, aspecto no enunciado en ninguno de los proyectos anteriores.
- 3º Impedir que las provincias intervengan en lo que es de la exclusiva competencia de la Confederación, reduciendo el alcance de las soberanías provinciales.
- 4º Establecer que la confederación dicte principios uniformes de gobierno a las provincias (*Gazeta*, julio 26, 1811: 3). Nótese que en los “Principios de Confederación...”, publicados por orden del gobierno en la *Gazeta de Caracas*, se advertía que no tenía el Congreso, “la facultad de dictar leyes” que toquen a la política y administración interna de las provincias (mayo 10, 1811: 1).

III. Sin embargo, la confederación continuó siendo una noción de contornos poco definidos y un pacto que no acababa de consolidarse. Las maneras de imaginarla y, sobre todo, los dispositivos para articular las soberanías provinciales con una “soberanía nacional-confederal” continuaron siendo motivo de disputa.

Los debates que tienen lugar desde finales de julio de 1811 hasta abril de 1812 revelan que su comprensión fluctúa entre la de un pacto o alianza perpetua entre Estados soberanos e independientes -una “federación”¹⁴ y un arreglo federal a semejanza del de los Esta-

¹⁴ Como la definiría el diputado por la provincia de Barinas José Sata y Bussy durante la sesión del 20 de junio de 1811: la federación “no es otra cosa que la reunión de muchos Estados Soberanos é independientes, para proveer bajo ciertos pactos a su seguridad general”.

dos Unidos. Tensión que está presente en la sesión privada que tuvo lugar el 31 de julio de 1811 sobre la suerte de los pardos en el nuevo estado de independencia y a raíz de la declaración de igualdad que sobre el particular hizo la Sección Legislativa de la provincia de Caracas. Allí se expresan, una vez más, posiciones enfrentadas entre quienes afirman que esa no puede ser materia competencia de la confederación, pues no solo esta aún no existe, sino que ella es asunto del arbitrio exclusivo de las legislaturas provinciales, y si se asume que es del resorte del Congreso entonces este debería “hacer todas las leyes en todas las provincias”; y quienes arguyen que una medida como esa pertenece al interés común y no al particular y, por consiguiente, sí es objeto de “ley fundamental”, porque la Confederación constituye “la base de la unión individual”:

La forma de Gobierno, la división del Estado, los derechos y deberes de los ciudadanos, etc., son leyes de aquella especie y, por lo tanto, del resorte del Congreso. ¿Cómo podría subsistir largo tiempo Venezuela si cada una de las Provincias pudiese establecer la forma que se le antojase? ¿No sería dar un paso a la anarquía el que, por ejemplo, Barinas estableciese una monarquía, Mérida la oligarquía, Trujillo la teocracia, Cumaná la aristocracia y Caracas la democracia? ¿No sería una confusión, un desorden que el Estado se clasificase de distinto modo que en cada una de esas partes y que los ciudadanos tuviesen diversos derechos y deberes en cada Estado de la Confederación? (*Libro de Actas*, I, 2011: 338-345).

Similar resistencia reaparece en otras sesiones: en la dedicada a debatir sobre la ley de libertad de imprenta, también sancionada por la Sección Legislativa de Caracas (*El Publicista*, julio 25, 1811: 29-30). A pesar de las reservas expresadas por la diputación de Cumaná señalando que el Congreso no puede alterar las determinaciones de las legislaturas provinciales, este ratificó que sí era de su autoridad, y promulgó la libertad de imprenta para toda la Confederación con prohibición de “atacar el sistema de Venezuela, el dogma y la moral, sin perjuicio de las leyes particulares que sobre esto hiciesen en sus respectivos territorios las legislaturas provinciales” (*Libro de Actas*, I, 2011: 351). Aún sin refrendarse el pacto confederal, en el camino de instituirlo por la vía de los hechos, el Congreso crea la sección de Hacienda Nacional (*El Publicista*, septiembre 12, 1811: 87-88) para

administrar la “tesorería nacional” con la que habrían de entenderse los gobiernos provinciales, ratificando así la tendencia de centralizar las rentas. Sin embargo, la diputación de Cumaná exige que no se usen los fondos que su provincia deposita en la Hacienda Nacional, destinados al papel moneda, hasta que no se sancione la confederación; y la de Mérida solicita, a propósito de la centralización de la renta del tabaco y demás especies que entran en su confección, se exceptúe a la del urao, pues “su provincia no aceptaría jamás semejante estipulación” (*Libro de Actas*, II, 2011: 175).

El debate sobre los artículos 1º y 2º de la Constitución Federal dio lugar a que afloraran nuevamente diferencias entre aquellos diputados que consideraron indispensable la uniformidad del gobierno, resaltando que las “basas constitucionales” fueran conformes con “los principios esenciales de un gobierno democrático como son la división de poderes, representación popular y elección de empleos”; y quienes arguyeron que semejante exigencia imponía reglas a las provincias atentando contra su libertad, pues hay leyes que convienen en unas partes y no en otras, para lo que recurrieron, a fin de ilustrar su razonamiento, al ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica, donde distintos Estados tienen constituciones diferentes (*El Publicista*, noviembre 28, 1811: 169-171). La lucha de interpretaciones sobre la confederación, en las que cada parte apela al mismo “modelo”, termina siendo una disputa sobre las maneras como lo “traducen”.

En todas ellas está presente una misma tensión, a saber, si las “leyes fundamentales” debían ser dictadas por el Congreso, si los individuos de las provincias debían obedecerlas y si el Ejecutivo de la confederación podría mandar sobre todas las provincias.

La dificultad de constituir la confederación se hace más notoria en la medida en que la seguridad interna está amenazada y las sentencias a los reos de las conspiraciones contra la declaración de independencia absoluta activan el miedo al “despotismo”, es decir, a que las funciones del Congreso estén siendo usurpadas por el triunvirato Ejecutivo por efecto de los poderes extraordinarios que se le habían concedido para la “salvación de la Patria”. Tras el debate que se desarrolla para decidir si se le retiran o no dichos poderes, subyace ese temor y el riesgo de que desaparezca la Confederación, pues, como señalaría uno de los diputados: “es necesario no perder

de vista que la reunión de Poderes es el origen de la tiranía” (*Libro de Actas*, I, 2011: 405). El nudo de lo que se discute es si el Ejecutivo ha abusado de las facultades conferidas para aplacar las insurrecciones, si es de su resorte el uso de la fuerza y si puede levantar tropas veteranas con el fin de atender la seguridad pública sin consultar al Congreso (2011: 395-406). Es este un debate recrudescido por el apremio de la seguridad interna amenazada y un Ejecutivo de la Confederación carente de facultades para mandar sobre las fuerzas armadas de las provincias (*Libro de Actas*, II, 2011: 72-73; Thibaud, 2003: 44-105; Falcón, 2002: 61-92; 2006: 110-114, 121-124).

El pacto confederal quedó finalmente instituido en la Constitución Federal sancionada el 21 de diciembre, con 37 diputados presentes bajo la protesta formulada por cinco eclesiásticos al artículo 180, que eliminaba los fueros personales (*Libro de Actas*, II, 2011: 214-226; *Epistolario*, II, enero 31, 1812: 246-248), y el reparo expresado por Francisco de Miranda contra el espíritu general del texto, carente, en su opinión, del “justo equilibrio” entre los poderes y poco acorde “con la población, usos y costumbres de estos países” (*Libro de Actas*, II, 2011: 216), lo que le granjeó más de una crítica en su contra (*Epistolario*, II, marzo 1, 1812: 392-393; marzo 7, 1812: 253). Texto que refleja la presencia de la Constitución de 1787, al menos en su parte orgánica (división tripartita de poderes y sus atribuciones; división del legislativo en dos cámaras; concepción del poder judicial, límites de la autoridad de las provincias [Estados] en lo tocante a su soberanía y a la forma de gobierno republicano, etcétera), aunque articula otras fuentes doctrinarias (españolas y francesas) (Barker, 2012: 21-27; Parra Pérez, 1959a: 11-67; Brito, 1976: 253-272). Igualmente, la redacción de algunos de los artículos relativos a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial es reelaborada sobre la base de la traducción que de aquella Constitución hizo Manuel García de Sena (Grases, 1949: 18-23).

Las tensiones reaparecen comenzando el año 1812 a propósito del plan de defensa general presentado por Miranda: la diputación de Cumaná solicitó se extendiese hacia su provincia, lo que le fue objetado por “la falta de reconocimiento que Cumaná había declarado al Poder Ejecutivo Federal, de quien debían partir esas disposiciones” (*Libro de Actas*, II, 2011: 274-275). El problema que planteó la interinidad entre la constitución sancionada y su entrada en vi-

gencia concierne a la organización de la defensa y seguridad de las provincias y al reconocimiento que debían prestar estas a las facultades del Ejecutivo de la Unión para reclutar en todas las provincias de la Confederación, esto es, ejercer su poder sobre los ciudadanos de cada Estado miembro (2011: 305).

En la sesión del 15 de febrero de 1812, el Congreso decretó la restitución de las atribuciones federales del Ejecutivo existente a fin de que se trasladase a la ciudad federal y no quedase “la Confederación sin un Jefe Supremo”, hasta que se instalase el poder ejecutivo provisional a designarse en las elecciones venideras; con lo cual solventaba el Congreso “uno de los principales inconvenientes que tuvieron las provincias para reconocerlo por el de la Confederación” (2011: 321), a saber, que ejercía como Ejecutivo de la provincia de Caracas. El triunvirato vigente nunca llegó a trasladarse a la ciudad federal de Valencia.

El 21 de marzo de 1812 se elegía el nuevo Poder Ejecutivo Federal provisorio (2011: 343-345), siguiendo el reglamento decretado por el Congreso (2011: 238-242). ¿Reconocerían las provincias al nuevo Ejecutivo de la Unión? El punto fue debatido el 23 de marzo a fin de normar la conducta de los pueblos respecto a ese supremo poder, aprobándose “observar provisoriamente la Constitución Federal en el todo, bajo las excepciones que después indicase el Congreso” (2011: 349-350).¹⁵

En la penúltima sesión del Congreso, el 4 de abril de 1812, se discutieron las facultades extraordinarias que se le concederían al Ejecutivo de la Unión a raíz de las secuelas devastadoras del terremoto (Parra, 1959b: II, 465-486; Altez, 2006: 129-209) y de la incursión y ocupación de los territorios de la provincia de Caracas que habían logrado las tropas comandadas por Domingo de Monteverde, decretándose que siendo la “salud de la Patria” la “Suprema Ley, sea ella sola la que haciendo callar a los demás dirija la conducta del Respetable Poder Ejecutivo para que [...] ejerza absolutamente la plenitud de facultades [del] Congreso, en uso de la representación nacional de que se halla investido” (*Libro de Actas*, II, 2011: 365). El 26 de abril, el Ejecutivo de la Unión delegaba en Francisco de

¹⁵ Se refiere a la sección tercera de la Constitución Federal; probablemente se quiso hacer énfasis en el artículo 86, que otorga al Ejecutivo el mando supremo “en toda la Confederación [...] de las armas de mar y tierra, y de las milicias nacionales cuando se hallen en servicio de la Nación”.

Miranda, las facultades “naturales y extraordinarias” que le había conferido la representación nacional por aquel decreto, y le nombraba “General en Jefe de las armas de toda la Confederación venezolana”, librándole de estar sujeto a ley alguna salvo “la ley suprema de salvar la Patria” (Yanes, 1943: 131).

La Constitución Federal, sometida a consulta, no alcanzó a recibir la aprobación de los pueblos. El pacto federal permaneció en suspenso. La primera revolución de Caracas no tuvo tiempo de ponerlo en práctica.

Conclusión

Durante este período en el debate acerca del pacto confederal/federal estuvieron presentes cuatro concepciones: la de las ligas antiguas invocadas ocasionalmente a través de ejemplos históricos con el propósito de ilustrar la fragilidad estructural de ellas; segunda, la que se interpreta como pacto perpetuo entre provincias independientes y soberanas con un órgano común -el Congreso- sin facultad para establecer leyes en aquellas, preservando cada una su soberanía y el arbitrio para sancionar sus leyes y forma de gobierno; tercera, la que expresa, al abrigo de Montesquieu, la “república federativa”, cuya preservación depende del tamaño del territorio, la forma de gobierno republicana y la uniformidad de sus leyes políticas y civiles; cuarta, aquella por la que abogaron quienes defendieron la idea de que el Congreso, en cuanto reunión de los representantes de la “nación”, sí tenía competencias para dictar leyes de obligatorio cumplimiento en toda ella, sosteniendo además que el poder Ejecutivo tenía mandato sobre los individuos de la Unión.

Si algo evidencia la evolución de la noción de confederación/federación durante este periodo es que su comprensión se desplaza entre la idea de confederación y la de la Unión americana: las mayores resistencias a la aceptación de los alcances “nacionales” del Ejecutivo de la Confederación-Unión, así como de las facultades del legislativo federal para dictar leyes fundamentales que uniformaran las bases de los gobiernos provinciales provino de aquellos en los que predominó una concepción del pacto entre provincias más próxima a la noción de confederación, entendida como la alianza de Estados soberanos e independientes para proveer bajo ciertos pactos

su seguridad general (García Pelayo, 1991: 398-403); los menos re-nuentes a “un centro de autoridad firme y bien constituido” fueron quienes proyectaron lo que Ustáriz denominó la “nueva confederación”: “un Gobierno federativo como el de los Estados Unidos de América, con correcciones convenientes a nuestros usos y localidades” (*Argos*, diciembre 16, 1813: 21).

Este desplazamiento se ve expresado en el incremento del uso de los sintagmas federal/federales (gobierno federal, ley federal, territorio federal, ciudad federal, etcétera), muy marcado a partir de la sanción de la Constitución Federal; en la aparición del vocablo Unión en su sentido político (poderes de la Unión, Gobierno de la Unión, etcétera); en la definición de la nueva comunidad política como Estados Unidos de Venezuela, fenómenos reveladores todos de la indudable impronta del federalismo de los angloamericanos durante este período.

Pero, más allá de la eventual adaptación-adopción del “modelo” de los Estados Unidos, lo relevante es cómo este se convirtió en una estrategia retórica a través de la cual se expresaría la lucha entre los distintos sectores provinciales que actuaron en el Congreso General de 1811-1812. Las particulares “traducciones” que hicieron del modelo (confederal/federal) sirvieron para canalizar argumentos contrapuestos, bien fuese para persuadir sobre la preservación de las soberanías provinciales, bien para convencer sobre la imperiosa necesidad de una autoridad supraprovincial, ilustrando sus razonamientos con una experiencia contemporánea y reciente que se revelaba exitosa en atención a la prosperidad alcanzada. La presencia del proceso confederal-federal de los Estados Unidos dejó en ese período una huella imposible de soslayar, pero tampoco se puede obviar que las concepciones disputadas sobre el nuevo pacto que daría lugar a la organización del Estado se insertan en diversas tradiciones intelectuales, con lo cual el debate sobre nuestro primer federalismo se sitúa entonces a distancia de la condena lapidaria de Bolívar (1968: 116-127), quien le atribuyó la responsabilidad de su fracaso.

Quizá habría que repensar, siguiendo a quien fue uno de los actores protagónicos de ese Congreso, Francisco Javier Yanes, que las causas del fracaso de nuestro primer ensayo fueron, además del “espantoso terremoto del 26 de marzo”,

[...] el no haber llevado a su puntual y rigurosa observancia la constitución, ni estar perfeccionado el sistema federal, pues si así hubiera sido, jamás se le hubiera entregado el mando absoluto al solo hombre que nos entregó al español irritado, ni las demás provincias de la Confederación se hubiesen rendido por sólo la ocupación de esta capital y algunos de sus pueblos (Yanes, 2009: 100) 

Referencias

- Altez, Rogelio (2006). *El desastre de 1812 en Venezuela: sismos, vulnerabilidades y una patria no tan boba*. Caracas: Fundación Empresas Polar-UCAB.
- Argos Americano. Papel político, económico y literario* (septiembre 1810 - marzo 1812), Cartagena de Indias.
- Argos de Nueva Granada* (noviembre 1813 - enero 10/1815), Tunja; (febrero 1815 - enero 1816), Santafé de Bogotá.
- Bailyn, Bernard (1992). *Los orígenes ideológicos de la Revolución norteamericana*. Madrid: Tecnos.
- Barker, Robert S. (2012) “La Constitución de los Estados Unidos y su influencia en la Constitución Venezolana de 1811”. En: *La Primera República de Venezuela: reflexiones en su bicentenario (1811-2011)*. Caracas: Konrad Adenauer Stiftung-UCAB.
- Bolívar, Simón (1968). *Memoria dirigida a los ciudadanos de Nueva Granada por un caraqueño*. En: *Escritos del Libertador*. Caracas, Sociedad Bolivariana de Venezuela, tomo IV, pp. 116-127.
- Brito González, José (1976). “Bases reales de la Constitución de 1811 y pervivencias federales ante tendencias centralistas posteriores”. En: *Politeia*, No. 5, Caracas, UCV, pp. 253-272.
- El Publicista de Venezuela* (1959). Caracas: BANH-Sesquicentenario de la Independencia.
- Epistolario de la Primera República* (1960). Caracas: BANH-Sesquicentenario de la Independencia, volumen II.
- Falcón, Fernando (2002). “La relación entre guerra y política en la Primera República de Venezuela (1810-1812)”. En *Politeia*, Vol. 25, No. 28, primer semestre, Caracas, UCV, pp. 61-92.
- Falcón, Fernando (2006). *El cadete de los Valles de Aragua. Pensamiento político y militar de la Ilustración y los conceptos de guerra y política en Simón Bolívar, 1797-1814*, Caracas: UCV.
- Falcón, Fernando (2008). “Presencia de los planteamientos teóricos de *El Federalista* en los procesos de Independencia y construcción de la nacionalidad venezolana (1810-1830)”. En: *Politeia*, Vol. 31, N° 41, Caracas, UCV, pp. 51-82.
- Falcón, Fernando (2009). “Federal-Federalismo”. En: Javier Fernández Sebastián (director) *Diccionario político y social del mundo Iberoamericano, 1750-1850*, Madrid: Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales, Fundación Carolina, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García Pelayo, Manuel (1991). *Derecho constitucional comparado en Obras Completas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, tomo I.

Gazeta de Caracas (1983). Caracas, BANH-Bicentenario de Simón Bolívar, tomos II, III.

Grases, Pedro (1949). “Estudio preliminar”. En *La independencia de la Costa Firme justificada por Thomas Paine*. Traducido del inglés al español por Don Manuel García de Sena, Caracas: IPGH, No. 5.

Gutiérrez Ardila, Daniel (2010). *Un nuevo reino. Geografía política, pactismo y diplomacia durante el interregno en Nueva Granada (1808-1816)*. Bogotá: Centro de Estudios en Historia, Universidad del Externado de Colombia.

Hamilton, A. – Madison, J. – Jay, J. (2001). *El Federalista*. México: F. C. E.

Herrera, Ignacio de (1810). Impugnación a la idea federal, Biblioteca Nacional de Colombia (BNC), Fondo Pineda 166, pza. 5, s. e., “Exmo. Sr.”, Santafé de Bogotá, 1810, (22 de septiembre de 1810).

Leal Curiel, Carole (2009). “De los muchos uno: El federalismo en el espacio iberoamericano (1750-1850)”. En: Javier Fernández Sebastián (director) *Diccionario político y social del mundo iberoamericano*. Madrid: Fundación Carolina, Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Libro de Actas del Supremo Congreso de Venezuela, 1811-1812 (2011). Caracas: Asociación Académica para la Conmemoración del Bicentenario de la Independencia, 2 tomos.

Marcuello Benedicto, Juan Ignacio (2003). “Las Cortes generales y extraordinarias”. En: Miguel Artola (Ed.) *Las Cortes de Cádiz*. Madrid: Marcial Pons.

Ocampo López, Javier (1979). *La independencia de los Estados Unidos de América y su proyección en Hispanoamérica. El modelo norteamericano y su repercusión en la independencia de Colombia*. Caracas, IPGH, No. 22.

Palacio Fajardo, Manuel (1953). *Bosquejo de la Revolución en la América Española*, Caracas: Publicaciones de la Secretaría General de la Décima Conferencia Interamericana.

Parra Pérez, Caracciolo (1959a). *Historia de la Primera República de Venezuela*. Caracas: BANH-Colección Sesquicentenario de la Independencia.

Parra Pérez, Caracciolo (1959b). *La Constitución Federal de Venezuela de 1811 y documentos afines*. Caracas: BANH-Colección Sesquicentenario de la Independencia.

Peñalver, Fernando de (1961). *Memoria presentada al Supremo Congreso de Venezuela, en que manifiesta sus opiniones sobre la necesidad de dividir la provincia de Caracas para hacer la Constitución federal permanente; y los artículos con que cree deben ligarse las provincias a formar un solo estado y soberanía* [26 de junio de 1811]. En: *Testimonios de la época emancipadora*. Caracas: BANH-Sesquicentenario de la Independencia.

Perrone, Luis (2012). "El *Publicista de Venezuela* y la búsqueda de una nueva forma de gobierno en Venezuela". En vv. AA, *La Primera República de Venezuela: Reflexiones en su bicentenario (1811-2011)*. Caracas: Konrad Adenauer Stiftung-UCAB.

Pombo, Miguel de (1811). *Discurso preliminar sobre los principios y ventajas del sistema federativo. Constitución de los Estados Unidos de América según se propuso por la Convención tenida en Filadelfia el 17 de septiembre de 1787*. Santafé: Imprenta de Nicolás Calvo.

Roscio, Juan Germán (1982). "Reglamento para la elección y reunión de diputados que han de componer el cuerpo conservador de los Derechos del Sr. D. Fernando VII en las provincias de Venezuela". En: *Textos oficiales de la Primera República*. Caracas: BACPS-Serie de la Independencia, v. II.

Semanario Ministerial del Gobierno de la capital de Santafé en el Nuevo Reyno de Granada (1811), Bogotá.

Shklar, Judith (1993). "Montesquieu and the new Republicanism". En: G. Bock, Q. Skinner y M. Viroli (Ed.). *Machiavelli and Republicanism*. Cambridge: CUP.

Ternavasio, Marcela (2007). *Gobernar la Revolución. Poderes en disputa en Río de la Plata, 1810-1816*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Thibaud, Clément (2003). *Repúblicas en armas. Los ejércitos bolivarianos en la guerra de la Independencia en Colombia y Venezuela*. Bogotá: Ifea-Planeta.

Vanegas, Isidro (2013). *La revolución neogranadina*. Bogotá: Plural.

Wood, Gordon S. (2003). *La revolución norteamericana*. Barcelona: Random House Mondadori.

Yanes, Francisco Javier (1943). *Relación documentada de los principales sucesos ocurridos en Venezuela desde que se declaró Estado independiente hasta el año de 1821*. Caracas: Élite.

Yanes, Francisco Javier (2009). *Manual político del venezolano y apuntamientos sobre la legislación de Colombia*. Caracas: Asociación Académica para la conmemoración del Bicentenario de la Independencia.