

VIDAS PARALELAS DE DOS PUEBLOS HERMÁNOS: VENEZUELA Y NUEVA GRANADA DESPUES DE LA SEPARACION

David Bushnell
(Estados Unidos)

A lo largo de mi carrera de especialista en la historia de América Latina -mirándola desde afuera, porque no puedo cambiar mi condición de extranjero que para la investigación implica tantas ventajas como desventajas- me ha llamado siempre la atención el método comparativo. La historia de la América antes española se presta admirablemente a tal enfoque, me parece, y en especial la historia del siglo XIX, ya que ésta comienza con la ruptura del nexo colonial y desde ese momento los diversos pueblos de la región forzosamente se dedican a la tarea de modificar el marco institucional que les dejó el imperio hispano de acuerdo a sus necesidades específicas. Algunos países acometieron la tarea con mayor rapidez y más brío que otros; pero a fin de cuentas, cada uno iba trazando su perfil histórico particular, cuyos rasgos pueden captarse analizando las semejanzas y disimilitudes con los perfiles emergentes de los países vecinos.

Pues bien, en el área grancolombiana, a partir de la disolución de la gran república concebida por el Libertador, su territorio anterior consistía ya en tres estados sucesores, formalmente soberanos e independientes entre sí; Venezuela, Nueva Granada y Ecuador. Sin embargo, el proceso de organización nacional de cada uno de éstos estaba entrelazado con el desarrollo histórico de los otros no sólo por razones de vecindad geográfica sino también por el múltiple legado de un pasado común. El pasado compartido se remontaba, claro está, a la época colonial, pero también del breve interludio grancolombiano se derivaron unos vínculos importantes. A corto plazo, el más obvio era un equipo gobernante político-militar cuyos miembros habían servido unos al lado de otros en el ejército y en el gobierno civil de la Gran Colombia, siendo el caso más contundente el del presidente ecuatoriano, Juan José Flores, un general de origen venezolano. Pero los primeros presidentes de Venezuela y Nueva Granada, José Antonio Páez y Francisco de Paula Santander, también se conocían y a pesar de haber querellado, se respetaban mutuamente. No escaseaban casos similares en los niveles intermedios de la administración. Por otra parte una relación estrecha entre los estados sucesores

res fue impuesta por la necesidad de atender a la resolución de ciertos problemas pendientes al tiempo de la disolución de la unidad, como por ejemplo el pago de la deuda grancolombiana. Desde 1826 se había suspendido el servicio de amortización e intereses, pero nadie cuestionaba la obligación de cada nación de pagar su cuota respectiva de la deuda total, se cuestionaba más bien la división de responsabilidades entre los tres nuevos gobiernos, y el problema de la deuda hizo necesarias unas negociaciones arduas entre ellos hasta que por fin se llegó a un acuerdo definitivo en 1837.

Otro legado común de la época grancolombiana al que no siempre se le ha atribuido la importancia que sí revestía fue la herencia legislativa, o sea el cúmulo de leyes y decretos expedidos para la Gran Colombia que seguían vigentes en Venezuela, Nueva Granada y Ecuador hasta que se modificaran o derogaran expresamente. Gracias al afán reformista de los congresos grancolombianos, empezando con el congreso constituyente de Cúcuta en 1821, y de la administración del vicepresidente Santander, se trata de una gama muy amplia de medidas que a su vez habían modificado o sustituido la herencia legislativa de la colonia. De las pocas leyes grancolombianas cuya historia posterior ha llamado la atención de los estudiosos, la más notable fue sin duda la ley de manumisión -de vientre libre- del Congreso de Cúcuta, cuyos términos se revisaron en Venezuela, restringiendo su alcance, tan pronto los venezolanos recobraron el control efectivo de su propio destino. En efecto, se postergó hasta los 21 años la edad para que los hijos de esclavas nacidos ya libres gozaran de su libertad jurídica¹. Pero cabe añadir que igualmente en Nueva Granada se reformó la ley de manumisión, no tan pronto como en Venezuela pero en un sentido aún más regresivo, ya que el congreso de 1842 prolongó hasta los 25 años la edad de la libertad definitiva, mediante la creación de otro sistema de patronato a que estarían sujetos los libertos a partir de los 18. Y al año siguiente, hasta se autorizó la exportación de esclavos, para que los magnates esclavistas del Cauca pudieran deshacerse de esclavos díscolos o revoltosos vendiéndolos al Perú. Muy pocos se vendieron, al parecer, pero la misma adopción de la medida nos indica la influencia que tuvieron los esclavistas caucanos en el seno del Partido Ministerial (proto-Conservador) que había subido al poder después de la administración presidencial de Santander.²

La legislación grancolombiana sobre los indígenas- ese otro sector más desvalido de la sociedad- no sufrió ninguna modificación. La ley de Cúcuta

1 John V. Lombardi, *The Abolition of Negro Slavery in Venezuela*. (Wesport, 1971), 51.

2 Jorge Castellanos, *La abolición de la esclavitud en Popayán, 1831-1852*. (Cali, 1980), 66-68, 73-74.

que disponían la liquidación de los resguardos con vistas a su conversión en pequeñas propiedades individuales se reiteró expresamente tanto en un país como en otro, aunque todavía sin cumplirse plenamente. Igualmente en la Nueva Granada se reiteró la supresión del tributo de indígenas, abolido en primer lugar por el Congreso de Cúcuta y luego restablecido por la dictadura de Bolívar. Esto no tuvo que hacerse en Venezuela independiente, simplemente porque la restauración del tributo nunca tuvo efecto en territorio venezolano.³ Una parte más del legado institucional de la Gran Colombia fue la tradición de organización constitucional, de acuerdo con las pautas esenciales de la Constitución de Cúcuta de 1821. Ha dicho el historiador colombiano Jaime Jaramillo Uribe que su país en realidad no ha tenido sino una sola constitución, la de Cúcuta, porque todas las demás no han sido sino modificaciones insustanciales de ésta siempre conservando la misma separación de poderes, las garantías ciudadanas, el mismo principio de la representación popular, etc.⁴ El hace caso omiso del extremado federalismo de la constitución colombiana de 1863, modelo en muchos aspectos de la venezolana del año siguiente. Pero a brocha gorda el planteamiento del profesor Jaramillo es bastante ajustado a la realidad, y casi lo mismo podría decirse con respecto a la prolongación del modelo constitucional de Cúcuta en Venezuela, si pasamos por alto no sólo la consagración del federalismo por la carta de 1864 sino algunos desvaríos más pintorescos de la segunda mitad del siglo, como el intento de ejecutivo plural que introdujera Antonio Guzmán Blanco en su llamada constitución suiza de 1881. Es muy claro, en todo caso, el parecido de las primeras constituciones adoptadas por Venezuela y la Nueva Granada después de la disolución de la unión con la constitución grancolombiana, y si tienen una semejanza con ésta, es obvio que se parecen también entre sí.

Las cartas fundamentales de Venezuela de 1830 y de la Nueva Granada dos años más tarde fueron prolongaciones de la de Cúcuta sobre todo en su acendrado convencionalismo republicano. No tuvieron nada de elementos vitalicios ni de las demás innovaciones no convencionales que quisieron introducir el Libertador y sus partidarios a partir de la crisis de 1826: en efecto, los constituyentes venezolanos y neogranadinos estuvieron de acuerdo en que la falla básica de la unión grancolombiana no había consistido en las instituciones adoptadas sino en el hecho mismo de la unión. Pero tal vez donde más salta a la vista la similitud entre las nuevas constituciones es en la sola modifi-

3 José Gil Fortoul, *Historia constitucional de Venezuela*, 3 tomos (Caracas, 1967), II, 64; José Antonio Ocampo, ed., *Historia económica de Colombia* (Bogotá, 1987), 115; David Bushnell, *The Last Dictatorship: Betrayal or consummation?*, *Hispanic American Historical Review*, 63:1 (Feb. 1983), 90-91.

4 Comunicación personal.

cación más importante- aunque no fundamental- que introdujeron en el esquema cucuteño. Por lo menos formalmente, la constitución de Cúcuta había sido férreamente unitaria, ya que las asambleas provinciales, aparte de actuar como colegios electorales, no podían sino discutir, informar, y elevar peticiones o memoriales. Los gobernadores provinciales e intendentes departamentales se nombraban por las autoridades nacionales y eran agentes directos del gobierno central.⁵ Naturalmente, prestantes figuras regionales como Páez o Flores siempre tenían en la práctica facultades que no aparecían en la letra de la constitución y que le daban a la organización grancolombiana cierta índole federativa de hecho -pero sólo de hecho-. Disuelta la unión, y teniendo ya en sus propias manos el poder supremo, ni Páez, ni Flores, ni tampoco Santander eran partidarios de un federalismo de hecho ni de derecho, y las nuevas constituciones resultaron unitarias. Pero no tan unitarias como la de Cúcuta, ya que todos se dieron cuenta de la conveniencia de apaciguar los sentimientos regionalistas con algunas concesiones menores. Así pues tanto en Venezuela como en la Nueva Granada (no pienso entrar por ahora en el caso ecuatoriano) los gobernadores fueron de nombramiento por el gobierno nacional y eran sus representantes directos. Sin embargo, las cámaras provinciales ya tenían unas facultades legislativas para asuntos de interés estrictamente local, y aunque sus ordenanzas podían ser improbadas por el congreso nacional, ellas tenían además la facultad de proponer al presidente y al congreso unas ternas de candidatos para gobernador y hasta para magistrados judiciales a nivel regional. Esto significaba federación, ya que en todo lo importante el poder decisorio se concentraba en Caracas o en Bogotá, pero sí se había creado una válvula de escape.⁶

Otra materia en que las nuevas naciones rectificaron el patrón constitucional grancolombiano, aunque de un modo nada abrupto y siguiendo una misma tendencia, fue el derecho de sufragio. En la carta de Cúcuta se exigía para poder votar la posesión de una propiedad raíz de valor de 100 pesos o en su defecto ejercitar algún oficio, profesión, comercio o industria útil con casa o taller abierto sin dependencia de otro, en clase de jornalero o sirviente. Además se estipulaba la condición de alfabetismo, pero suspendiendo hasta 1840 la fecha de su vigencia para darles a quienes eran analfabetos no por culpa propia sino porque los opresores españoles no habían querido fundar escuelas suficientes en un plazo prudencial para subsanar la deficiencia. No era, pues, un sufragio democrático, pero tampoco resultaba tan limitado como en

5 Diego Uribe Vargas, *Las constituciones de Colombia*, 2 tomos (Madrid, 1977), II, 714-715, 732.

6 *Ibid.*, II, 816-819; *El pensamiento constitucional hispanoamericano hasta 1830*, 5 tomos (Caracas, 1961; Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, vols. 40-44), V, 269-274.

la Gran Bretaña o Francia por aquellos años, ya que una finca de 100 pesos no era realmente ningún latifundio y se había habilitado no sólo a los pequeños propietarios sino a los artesanos (una clase todavía muy numerosa). Así y todo, en la constitución venezolana de 1830, se democratizó algún tanto más el sufragio, pues ya no se mencionaba ningún monto de propiedad sino una renta anual de 50 pesos proveniente de la propiedad o en su defecto tener una profesión, oficio o industria útil que produzca cien pesos anuales, sin dependencia de otro en clase de sirviente doméstico o gozar de un sueldo anual de ciento cincuenta pesos. Ya no se excluía a los jornaleros, con tal que los jornales acumulados llegasen a la suma de 100 pesos anuales, lo que no era de ningún modo descartable en los pueblos de la costa, aunque no se devengaba necesariamente la misma cantidad en Táchira. Por otra parte, aunque se conservó el requisito de alfabetismo, se dispuso que un congreso posterior fijaría la fecha para hacerlo efectivo, y esto no se hizo nunca.⁷ A juzgar, además, por unos datos sueltos sobre el número de sufragantes inscritos en la ciudad de Caracas, es decir de los que según las autoridades reunían las cualidades estipuladas para votar, éstos equivalían a la cuarta parte más o menos de los varones adultos- una cifra sorprendentemente alta en la primera mitad del siglo pasado.⁸

En la constitución de la Nueva Granada se nota también una democratización relativa del sufragio. Ya no se mencionaba ninguna cantidad específica ni de propiedad ni renta, y tan sólo se excluía a quienes trabajaban en calidad de sirviente doméstico o de jornalero. Los analfabetos se excluían teóricamente pero la fecha de implantación del requisito se postergó de nuevo hasta 1850, en reconocimiento del poco avance registrado en el campo de la instrucción pública. Por la exclusión de los jornaleros la constitución neogranadina resulta sin duda algo más restrictiva que la venezolana, pero menos que la de Cúcuta (o que en Europa).⁹ Que en los dos países el dominio efectivo de la vida política se haya ejercido por un grupo más bien limitado es innegable. Pero la letra de la constitución lucía bastante más democrática que la estructura social, lo que por lo menos hacía de la democratización política un compromiso formalmente aceptado por la clase dirigente y meta para lo futuro (que se cumpliría finalmente en el siglo XX).

Uno de los casos más llamativos de un estrecho paralelismo entre las resoluciones de las convenciones constituyentes de los dos países fue su enfo-

7 David Bushnell, *La evolución del derecho de sufragio en Venezuela*, Boletín Histórico, 29 (mayo 1972), 8-14.

8 Walter Dupouy, *Sir Robert Ker Porter's Caracas Diary/1825-1842: A British Diplomat in a Newborn Nation* (Caracas, 1966), 1004.

9 Uribe Vargas, *Constituciones*, II, 791.

que de la relación entre la justicia militar y la justicia civil, ya que tanto la convención venezolana como la neogranadina abolieron el fuero militar.¹⁰ Ni la una ni la otra hizo formalmente lo mismo en los que se refiere al fuero eclesiástico, en Nueva Granada porque habría sido políticamente mucho más arriesgado infligirles semejante ofensa a los clérigos que a los meros militares, en Venezuela quizás porque la cuestión no revestía tanta importancia como para legislar al respecto. En Venezuela, claro está, la supresión del fuero militar acarreó un riesgo grave de protestas violentas, que no se hicieron esperar, pero los convencionales, impregnados de un hondo espíritu civilista, no habían rehusado por eso acometer una reforma que consideraban inaplazable para bien del país. Y en fin las revueltas militares no lograron la derogación de la medida.¹¹

Es más: el congreso constituyente de Venezuela- igual que el de la Nueva Granada- dispuso que el congreso nacional fijara anualmente el tamaño de las fuerzas militares de mar y tierra. Aun cuando el número de efectivos se incrementaba inevitablemente por orden del ejecutivo en casos de revolución armada, los gobiernos de Páez, Santander y de sus respectivos reemplazantes o sucesores aceptaban generalmente de buena fe la limitación legislativa de las fuerzas militares. En Venezuela, las fuerzas del ejército se fijaron en 1830 en poco más de 2.500 hombres, que seguía siendo su tamaño aproximado a principios de 1835, pero después de la llamada Revolución de las Reformas se operó una disminución sensible, hasta que en 1840 se redujo el ejército a sólo mil hombres.¹² Este proceso de reducción del ejército se compensaba parcialmente mediante la organización de un sistema de milicias para atender a los problemas de paz interna; pero tuvo además como secuela automática una reducción paulatina de la proporción del presupuesto nacional que se invertía en gastos militares, que habiendo equivalido a principios de los años 30 a más de la mitad llegó a representar a mediados de los 40 apenas la cuarta parte del total.¹³

Mientras tanto en la Nueva Granada el tamaño de las fuerzas militares evidenció mayor estabilidad, salvo durante la fatídica Guerra de los Supremos de 1839-41, pero exactamente como en Venezuela quedó sujeto efectivamente a las decisiones del congreso y durante la administración de Santander fluctuaba alrededor de unos 3.000 hombres sobre una población de millón y medio.

10 *Ibid.*, II, 820; Robert L. Gilmore, *Caudillism and militarism in Venezuela, 1810-1910* (Athens, Ohio, 1964), 25.

11 Gilmore, *Caudillism and Militarism*, 73-75.

12 Manuel Pérez Vila, *El gobierno deliberativo: Hacendados, comerciantes y artesanos frente a la crisis 1830-1848*, en Fundación John Boulton, *Política y economía en Venezuela 1810-1976* (Caracas, 1976), 61.

13 *Ibid.*, 62-63.

En Nueva Granada se notó además la misma tendencia a la baja de los gastos militares, los que en el último año de la presidencia de Santander ya eran menos de la mitad del presupuesto nacional.¹⁴ En la historiografía colombiana estos fenómenos (incluso la derogación del fuero militar, ya referida) se han presentado como consecuencias naturales del arraigado espíritu civilista de los grupos dominantes, reforzado, eso sí, por el sentimiento de repulsa antimilitar que provocó (se dice) la prepotencia de los jefes militares -en su mayoría venezolanos por añadidura- durante la etapa gran colombiana.¹⁵ Parece, sin embargo, que en el manejo de las cuestiones militares las similitudes entre la Nueva Granada civilista o la Venezuela supuestamente militarista pesan mucho más que las diferencias, por lo menos en los primeros años después de la separación entre los dos países. Al general Santander se le ha dado, incluso, el apodo de Fundador Civil de la República. ¿Deberíamos darle el mismo a José Antonio Páez?

Idéntico paralelo entre los dos países no podría trazarse en cuanto al manejo de la cuestión eclesiástica, a cuyo respecto la trayectoria de Venezuela independiente ofrece un contraste no sólo con el país vecino sino con la mayoría de los países hispanos de la época. El caso más notorio es por supuesto el de la tolerancia religiosa. Ni Venezuela ni la Nueva Granada tocaron este tema en sus primeras constituciones, como tampoco- a propósito- se había expresado sobre el problema de la tolerancia la Constitución de Cúcuta, que una vez más le sirvió de ejemplo a los constituyentes de sus estados sucesores.¹⁶ Pero en Venezuela en 1834, durante la primera administración de Páez, una ley del congreso implantó la plena tolerancia religiosa, inclusive la libertad de cultos, que en la América del Sur se había implantado antes sólo por el imperio del Brasil y por la sola provincia de Buenos Aires dentro de la llamada Confederación Argentina. En el mismo año, como es bien sabido se fundó en Caracas la primera iglesia protestante, con la presencia de todo un obispo anglicano que vino a bendecirla, y ante la complacencia de las autoridades.¹⁷ En la Nueva Granada, seguramente, semejante medida habría desatado

14 James L. Payne, *Patterns of Conflict in Colombia* (New Haven, 1968), 120.

15 Véase por ejemplo el artículo de J. Lerón Helguera, *The Changing Role of the Military in Colombia*, *Journal of Inter-American Studies*, julio 1961, pp 351-357. Aunque el autor no es colombiano, capta la perspectiva tradicional de la historiografía colombiana al respecto.

16 *El Congreso de Cúcuta suprimió la Inquisición y prohibió los escritos contrarios a la fe católica, en los dos casos por ley separada. La constitución misma guardó silencio sobre ésta temática, para no hacer más difícil la introducción de la tolerancia, llegado el momento oportuno.* Véase David Bushnell, *El régimen de Santander en la Gran Colombia* (Bogotá, 1985), 258-261.

17 Gustavo Ocando Yamarte, *Historia político-eclesiástica de Venezuela (1830-1847)*, 2 tomos (Caracas, 1975), II 119-120.

de inmediato la rebelión; y los gobernantes allá lejos en Bogotá no se atrevieron a seguir el ejemplo venezolano sino en 1835.

El contraste de política religiosa entre los dos países se extiende además a las legislaciones sobre diezmos, cuyo cobro obligatorio se suprimió en Venezuela un año antes de la proclamación de la tolerancia religiosa dándoles a los clérigos, por vía de compensación, un estipendio del tesoro nacional- mientras que en la Nueva Granada a lo sumo se otorgaban unas exenciones específicas para determinados productos o regiones.¹⁸ Hay una sola faceta de la acción anticlerical que en la Nueva Granada se adelantó a Venezuela, que fue la supresión de conventos menores. En época de la Gran Colombia, una ley del Congreso de Cúcuta ya había dispuesto la supresión de los conventos masculinos de menos de ocho miembros, asignando a la educación secundaria las rentas de los conventos extinguidos. Esta ley fue derogada por la dictadura de Bolívar, que autorizó la apertura de varias (no todas) de las casas conventuales cerradas; pero en la Nueva Granada en 1831 el congreso constituyente derogó la derogación- con la salvedad curiosa de la Provincia de Pasto-, cuya gente exaltadamente proclerical no habría aceptado pacíficamente la desaparición de ningún convento. Y fue la tardía implantación en Pasto de la legislación sobre conventos menores que desató indirectamente, la Guerra de los Supremos en 1839.¹⁹ Pero en Venezuela se volvió a reimplantar la medida grancolombiana en 1837, cuando tuvo por efecto la supresión de la totalidad de los conventos de hombres.²⁰

Donde si hay un paralelo sugestivo en política eclesiástica es en lo que se refiere al esquema general de relaciones institucionales entre la Iglesia y el Estado, ya que en los dos países todavía estaba vigente la ley de patronato adoptada por el congreso de la Gran Colombia en 1824.²¹ Así y todo, esas relaciones formales ostentaban una mayor cordialidad en la Nueva Granada, primer país de la América Española en establecer relaciones diplomáticas con el Vaticano -desde el año 1835-²² que en Venezuela, donde se produjo el extrañamiento por lo menos transitorio del arzobispo y obispos.

Las materias que ya hemos tratado -el fuero militar, la tolerancia religiosa, etc.- habían sido todas cuestiones candentes del debate político durante la

18 *Ibid.*, II, 105; *Codificación Nacional de todas las Leyes de Colombia desde el año de 1821* (Bogotá, 1924), V.

19 Juan Pablo Restrepo, *La Iglesia y el estado en Colombia* (Londres, 1885), 294-295.

20 Gil Fortoul, *Historia constitucional*, II, 56.

21 Ocando Yamarte, *Historia político-eclesiástica*, II, 195; Restrepo, *Iglesia y el estado*, 159-166.

22 Alfonso María Pinilla Cote, *Del Vaticano a la Nueva Granada* (Bogotá, 1987)

Gran Colombia, de manera que el tratamiento que recibían en los años siguientes a la ruptura de la unión constituía en los dos países cierta prolongación de ese debate, fueran o no idénticas las resoluciones adoptadas. Pero la discusión alrededor de semejantes innovaciones no era, obviamente tan sólo una derivación del legado grancolombiano sino del ambiente continental y occidental bastante imbuido de las tendencias de reformismo liberal, a que estaban expuestos por igual grupos dirigentes de Venezuela y de la Gran Colombia. Si Santander a diferencia de Páez transigió con la intolerancia religiosa, no fue por convicción íntima sino por conveniencia táctica, ya que gobernaba un país cuyos centros de población vivían dentro de un aislamiento mucho mayor respecto a los movimientos modernizadores y secularizantes. La Nueva Granada evidenció también frente a Venezuela un estancamiento económico mucho más arraigado, lo que creó un clima algo menos propicio a las reformas económicas; pero éstas no dejaron de introducirse, aun cuando no tuvieran el mismo alcance como tuvieron unas medidas similares en Venezuela.

En el caso venezolano, el avance del liberalismo económico – del derecho absoluto de la propiedad privada y el famoso dejad hacer- tuvo su mayor expresión simbólica en la ley del 10 de abril de 1834 que les permitió a deudores y acreedores fijar libremente entre sí las tasas de interés.²³ Algo que pocas veces o nunca se trae a cuenta a este respecto es que la misma cuestión se había debatido antes en el congreso de la gran Colombia, donde, el Senado en dos ocasiones diferentes votó la liberación de la tasa de interés pero la Cámara de Representantes una y otra vez rehusó su asentimiento, aunque por un margen relativamente estrecho. Como más tarde en Venezuela los partidarios de la reforma hicieron hincapié en las ventajas económicas de semejante libertad que había contribuido poderosamente (decían) a la pujanza angloamericana; las restricciones coloniales en la materia no eran en su concepto sino un vestigio absurdo de la teología escolástica. Y en efecto la oposición a la reforma, cuyo vocero más conspicuo era el senador –obispo Rafael Lasso de la Vega de Mérida, se fundamentaba más en las tradicionales enseñanzas de la Iglesia contra la usura que en la defensa de los intereses específicos de los deudores.²⁴ En el Congreso venezolano de 1834, el obispo Lasso ya no estaba, pues se había trasladado a la diócesis de Quito (y de allí a mejor vida) y en Venezuela generalmente las llamadas preocupaciones religiosas no estaban tan arraigadas como en otros sectores de la antigua Gran Colombia, de manera que las protestas que eventualmente suscitó la ley del 10 de abril tenían mucho más que ver con las dificultades económicas de agricultores endeudados que con la teología, fuera escolástica o de liberación. Sin embargo, otro hecho que no ha lla-

23 Pérez Vila, *Gobierno deliberativo*, 71-72.

24 Bushnell, *Régimen de Santander*, 164-1654.

mado suficientemente la atención es la adopción solo un año después en la Nueva Granada de la idéntica medida. La diferencia consiste en que la ley del 26 de mayo de 1835 de la Nueva Granada fue más escueta que la disposición venezolana, pues consistió en sólo dos breves artículos sin nada de considerandos explicativos de los propósitos que hubieran guiado a los legisladores.²⁵ Casi parece que éstos quisieron minimizar la discusión y publicidad acerca de la medida, que en comparación con Venezuela ha pasado más bien inadvertida. Pero si en fin suscitó menos controversia la ley neogranadina, una de las razones es sin duda el mayor grado de estancamiento económico: no hubo una clase que se endeudó para ensanchar sus cultivos y después tuvo dificultad para pagar los intereses, como en el caso de los caficultores venezolanos, porque en la Nueva Granada simplemente no existían los mismos incentivos para endeudarse.

Con una demora un tanto mayor la Nueva Granada siguió el ejemplo venezolano de suprimir definitivamente la alcabala, considerada como una traba anticuada que pesaba sobre el comercio interior. Se había suprimido una vez antes, por el Congreso de Cúcuta, pero se restableció hacia fines de la Gran Colombia. Venezuela volvió a abolirla casi tan pronto tuviera la oportunidad, en 1831, mientras en algunos años los legisladores en Bogotá se contentaban con otorgar exenciones a favor de industrias o lugares específicos, hasta que en 1835 se decretó la abolición general, conservando el impuesto únicamente sobre las mercancías importadas.²⁶ El congreso neogranadino quiso además suprimir el estanco del tabaco, exactamente como se hizo en Venezuela en 1834, para que la economía recibiera el impulso de la libre iniciativa privada tanto en la producción como en la comercialización del producto; en realidad, no podía haber nada más reñido con el pensamiento económico liberal del siglo pasado que un monopolio estatal. Lamentablemente, en Nueva Granada la reforma no se convirtió en ley, ya que fue objetada por el presidente Santander. En el mensaje al congreso en que le comunicaba su decisión, él aceptó sin reservas las razones en que se fundamentaba la medida, que esperaba ver aprobada en un futuro no demasiado lejano. Pero en la situación existente de penuria fiscal, no creyó posible abandonar la renta inmediata que percibía el gobierno del estanco a cambio de los beneficios a largo plazo que implicaba su desmantelamiento para el gobierno lo mismo que para la ciudadanía.²⁷

25 *Codificación Nacional*, V, 466-467.

26 *Ibid.*, 126, 167, 446-449; Gil Fortoul, *Historia constitucional*, II, 63.

27 Roberto Cortázar, comp., *Cartas y mensajes de Santander* (Bogotá, 196)

Una diferencia algo parecida hubo con respecto a la política de comercio exterior. No fue éste un tema tan candente como en algunos otros países hispanoamericanos (verbigracia en Argentina), pero se había debatido desde tiempos de la Gran Colombia, cuya legislación aduanera significó una tendencia hacia la moderación paulatina de los derechos de importación. Semejante tendencia buscaba, como es obvio, una mayor apertura al comercio mundial y conlleva implícitamente la aceptación de la división internacional del trabajo preconizada por economistas de la escuela liberal doctrinaria. La política aduanera de la Gran Colombia no podría ni de lejos llamarse literalmente de comercio libre, aunque el secretario de hacienda de la unión el cartagenero José María Castillo Rada, era un convencido de las bondades de la liberación total del comercio de importación y exportación. Mas aun sin llegar a semejante extremo, la política grancolombiana suscitó graves protestas por parte de los textiles de la sierra ecuatoriana, siendo uno de los motivos del movimiento autonomista quiteño, mientras favorecía ampliamente a los principales intereses socioeconómicos de Venezuela, agroexportadores, que no pudieron mirar sino con malos ojos la reacción proteccionista llevada a cabo por el Libertador durante su última dictadura.²⁸ Por consiguiente, una vez independizada definitivamente Venezuela, se adoptó de nuevo la que había sido la política de comercio exterior durante la vicepresidencia de Santander, o sea de moderación (de ninguna manera eliminación) de los derechos. Hubo excepciones principalmente a favor de los agricultores que seguían recibiendo la protección oficial, y se favorecían también con la disminución paulatina de los derechos de exportación. Desde 1836 se nota un ligero aumento de los derechos sobre productos manufacturados, pero sin cambiar realmente la tendencia de la política de comercio exterior.²⁹

Curiosamente un vuelco similar no se dio en la Nueva Granada, ni cuando el mismo Santander volvió al poder como primer vicepresidente constitucional. El no había abandonado necesariamente el ideal del libre cambio, pero aleccionado por la experiencia ya no abrigaba la misma confianza de antes de que el desarrollo (o progreso como se decía en el siglo pasado) de la economía nacional no requería sino de la eliminación de toda traba artificial. En un país cuyo único producto importante de exportación era el oro, y la gran mayoría de cuya población vivía de la agricultura de subsistencia, él había llegado a la conclusión de que el mismo Estado tendría que darle algún impul-

28 Bushnell, *Régimen de Santander, 186-192, y Last Dictatorship*, 94-96, 102.

29 Pérez Vila, *Gobierno deliberativo*, 66-69.

so inicial a la industria mediante la protección aduanera e incluso privilegios especiales para quienes montaran nuevas fábricas. Y no sólo adoptó esta política proteccionista de la industria en su calidad de gobernante, sino que ajustó su comportamiento privado de acuerdo a esas miras, haciendo alarde de vestir personalmente telas nacionales. Sólo resta añadir que a pesar de las mejores intenciones el despegue de la industria neogranadina todavía no se produjo; la producción artesanal (para la cual la protección más eficaz seguía siendo el altísimo costo del transporte interno y no los derechos de aduana) no logró superar los cauces tradicionales, y la pocas fábricas que se fundaron gracias al apoyo del Estado tuvieron un éxito muy, muy modesto.³⁰

Santander no cambió su programa de gobierno, sin embargo, en el campo de la educación, por el que demostró un especial interés como presidente de la Nueva Granada lo mismo que anteriormente como vicepresidente encargado del poder ejecutivo de la Gran Colombia. De un lado se fomentó la instrucción secundaria y superior mediante la fundación de nuevos colegios, inclusive uno para mujeres, el Colegio de la Merced de Bogotá; y exactamente como en la época grancolombiana, se convirtió en una fuerte controversia religiosa, por la inclusión de textos y materia de dudosa ortodoxia católica. A este respecto, se reimplantó el Plan de Estudios que decretara Santander en 1826 y que se había tildado de atentatorio contra la religión o las buenas costumbres, por lo cual Bolívar tuvo a bien suprimirlo dos años después en uso de sus facultades dictatoriales. Pero de otro lado se dio un notable impulso a la educación primaria. Según el mismo Santander, las estadísticas oficiales, el número de alumnos inscritos en las escuelas primarias se incrementó de apenas 10.499, a principios de 1833, a 26.070 a fines de 1836, correspondiendo la mayor parte del aumento a la fundación de nuevos planteles oficiales. En relación al número de habitantes del país, se trataba de un índice de escolaridad extremadamente bajo, aunque en términos porcentuales el avance había sido impresionante. Fue un comienzo considerable – que lamentablemente tendría pocos imitadores en los años inmediatos subsiguientes.³¹

El gobierno venezolano por la misma época demostró el mismo interés por la educación elemental, a este respecto Páez no era un Santander y mucho menos un Guzmán Blanco. Según los datos de Agustín Codazzi, a fines de la década de los años 1830 uno de cada 114 venezolanos asistía a la escuela primaria, en comparación con uno de cada 80 en el país vecino. Pero la expan-

30 Ocampo, *Historia económica*, 111.

31 Jaime Jaramillo Uribe, *El proceso de la educación, del virreinato a la época contemporánea*, en *Manual de Historia de Colombia*, de 2ª ed., 3 tomos (Bogotá, 1982), III, 258-259; Fernando Díaz Díaz, *Estado, iglesia y amortización*, *ibid.*, II, 433-434.

sión a nivel secundario fue tal vez mayor en Venezuela, donde también se creaban colegios- y hasta una Academia de Matemáticas, que fue un paso primero hacia la institucionalización del estudio de ingeniería. En Venezuela los anhelos oficiales se dirigían además al fomento de obras públicas y de la inmigración, que apenas figuraban dentro de los programas gubernamentales de la Nueva Granada por la mayor escasez de recursos y por la falta de oportunidades económicas que atrajeran a corrientes migratorias como las que empezaban a llegar desde los años 30 de las Islas Canarias a Venezuela.³²

Se daban pues, innegables diferencias entre los dos países, que serían más notables todavía si les prestáramos mayor atención a la cultura política en vez de las estructuras gubernamentales y al comportamiento de los grupos sociales. El presente ensayo ha sido primordialmente jurídico-institucional, aun leguleyo quizás. A fin de cuentas, sin embargo, las leyes e instituciones conforman una parte significativa de la realidad nacional, aunque no la realidad completa; y de su análisis se desprende, a mi modo de ver, una convergencia significativa entre las historias de Venezuela y la Nueva Granada durante los primeros años de sus respectivas vidas independientes. Este paralelismo se diluiría cada vez más a lo largo de las últimas décadas del siglo pasado y primer tercio del siglo actual, para volver a perfilarse en esta segunda mitad del siglo veinte con la emergencia de Venezuela como modelo de la socialdemocracia latinoamericana al lado de una Colombia todavía afligida por las violencias pero, a pesar de eso, de una larga trayectoria democrática civil.

32 **Libro de decretos del Poder Ejecutivo de Venezuela por el Despacho del Interior y Justicia 1831-1842** (Caracas, 1973), *passim*; Ramón J. Velásquez, Pórtico, *ibid.*, XXV; Gil Fortoul, *Historia constitucional*, II, 86-93, 140, 143.