

LUIS SANCHEZ AGESTA

SIMON BOLIVAR Y LA HISTORIA
CONSTITUCIONAL DE HISPANOAMERICA

Simón Bolívar y la historia constitucional de Hispanoamérica

Por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. LUIS SÁNCHEZ AGESTA (*)

INTRODUCCION

SAN MARTIN Y BOLIVAR EN LA EMANCIPACION DE AMERICA

Mitre advirtió con genialidad cómo dos centros geográficos independientes y dos sistemas sociales diversos en el Sur y en el Norte de América meridional determinaron movimientos con notorias similitudes fundadas en una cierta continuidad territorial, un común origen, una lengua materna común, una relativa comunidad de raza determinada por mezclas de blancos, mestizos e indígenas, y aunque Mitre lo soslayó, una civilización y una cultura con análogos fermentos de renovación y una común fe religiosa. Fueron dos conmociones de características afines, con un movimiento concéntrico que les hizo encontrarse en un punto de su desarrollo y que habían recibido incitaciones homólogas de España y Europa con la filosofía de la Ilustración. Y que para mayor analogía y contraste, fueron dirigidos por “dos hombres de carácter opuesto, pero con la misma intuición”. El uno era un calculador sin ambición personal, que traza un plan de campaña, como un ejercicio militar, y con él liberta la mitad de América. El otro es un alma ardiente, una ambición absorbente, que sueña con la gloria y el poder y con el entusiasmo de una misión liberta la otra mitad de aquel continente. San Martín se llama el uno, Bolívar se llama el otro. Ambos están animados de la pasión de emancipar un nuevo mundo, como hijos

(*) Disertación en Junta del martes, 3 de abril de 1984.

de la misma raza y campeones de la misma causa. El teatro de acción de San Martín es Argentina, Chile y Perú y penetra con sus armas en la zona del libertador del Norte. El otro representa la hegemonía colombiana de Venezuela, Nueva Granada y Quito, que dominará Perú y coronará con el triunfo final las armas redentoras de América del Sur y del Norte del continente..." (1). Pero a este canto glorioso ha de añadir una línea melancólica para reconocer que la diversidad de los territorios y la variedad de los elementos que rigen la sociabilidad de distintos pueblos terminan haciendo prevalecer los particularismos para constituirse en naciones diferenciadas que trazan fronteras entre sí para constituir diversas organizaciones políticas.

La mente de los dos impulsores del proceso, San Martín y Bolívar, coincidía en un ambicioso sueño de unidad del continente americano. Disiparon ese sueño los más varios principios de diversidad y pluralidad de organización que coincidían en una idea básica: la libertad de los pueblos para disponer de sus propios destinos, puesta al servicio torpe de caudillos de ocasión que invocaban ese principio como pedestal de su ambición personal. San Martín y Bolívar discreparon en los instrumentos de gobierno que debían servir para realizar esa idea frente a esas fuerzas centrífugas de dispersión. Los dos coincidían en un recelo instintivo, más o menos confesado, frente a las asambleas en que tenían ocasión de manifestarse, con una oratoria demagógica, esas ambiciones personales, pero procurarán acudir a ellas, para ganarlas a sus diversas concepciones de cómo instrumentar al gobierno de América. La idea monárquica de San Martín era utópica en cuanto chocaba con las condiciones mismas de la sociedad nueva en que se desenvolvía. No era fácil hacer respetar una monarquía moderada en una sociedad política nueva que hervía con los principios de la ilustración y se fundaba en una aspiración de igualdad. La idea de Bolívar era más realista, pero por la complicación misma de los instrumentos con que quiso realizarla, se hacía también de una compleja realización. El cesarismo democrático necesita un pueblo y un César. Y faltaba a Bolívar la consistencia y la prudencia de un César y el pueblo americano no tenía aún la docilidad para aceptar un César. En cierta manera, sin embargo, prepararon el clima para una forma característica de gobierno constitucional, el presidencialismo, que se iba a imponer más tarde en las distintas naciones de América.

Vamos a detenernos en la obra constitucional de Simón Bolívar, que tuvo muchas ocasiones de contrastarla.

(1) B. MITRE: *José San Martín y la emancipación de América*, ed. 1950, págs. 694-695.

1. BOLIVAR, EL HOMBRE

La historia de Simón Bolívar, de Salvador de Madariaga (2), con una excelente documentación original y un análisis crítico casi exhaustivo de la literatura precedente, es en cierta manera una obra desmitificadora. El propio Madariaga, en el prólogo de la segunda edición, advierte el riesgo de este carácter desmitificador, al lamentarse de que no tuviera buena acogida en Sudamérica y, especialmente, en Venezuela, patria del mito, e invoca la serenidad del siglo y medio transcurrido desde que Bolívar murió para descubrir todas las facetas de un Bolívar que, además de un héroe, era un ser humano. La obra en su desarrollo histórico destaca acá y allá los caracteres generales de la personalidad de Bolívar, en su consistencia humana. Para Madariaga fue un criollo, adalid de los criollos, esa curiosa capa humana de Sudamérica que siendo de origen español, fueron conquistados por la tierra en que vivían. Porque “los hombres no pueden tomar posesión de la tierra sin que la tierra tome posesión de los hombres”. A ese sentimiento criollo se unió el impulso de una gran ambición.

Para señalar de una vez los caracteres negativos que asigna a la personalidad de Bolívar, no hay más remedio que destacar la frialdad con que permaneció impasible ante matanzas de cientos y aun millares de hombres bajo el lema de “guerra a muerte”, que, según Mitre, el propio Bolívar calificó más tarde como “una mancha de lodo y sangre en nuestra historia” (3). Recuérdense las batallas en que ordenó no dar cuartel, como, por ejemplo, en Agualeño, donde cerca de un millar de cadáveres quedaron sobre el campo (4). Y aunque es verdad que el hecho fue muy común en los “caudillos” de esa época, extraña la persistencia con que desde su juventud hasta su muerte siguió tales prácticas. Hay que anotar y condenar esta faceta dudosa del héroe para que no sirva de semilla a nuevas generaciones de violencia. Defectos menores fueron la inseguridad de su carácter, que oscilaba entre posiciones muy contradictorias. Sus criterios sobre la organización del gobierno fueron también vacilantes, salvo en el sueño de la emancipación de América.

También Madariaga destaca su gusto por el fausto y la ostentación, quizá explicable por la necesidad de respaldar una autoridad; y su debilidad por el sexo opuesto, ante el que muchas veces cedía en problemas personales y políticos. Porque no fue sólo la privanza de la famosa doña Manuela. También la

(2) *La historia de Simón Bolívar*, de Salvador de Madariaga, Espasa Calpe, 1951, 2.ª edición, 1979, dos volúmenes.

(3) B. MITRE: *Ob. cit.*, pág. 749.

(4) Madariaga, II, pág. 208: “Se reveló tan sanguinario—escribe Madariaga—, que aun sus historiógrafos más fieles retroceden horrorizados”. LIÉVANO AGUIRRE, *Bolívar*, Caracas, 1974, págs. 109-110, intenta una explicación política en el propósito de crear “una conciencia americana”.

“Srta. Pepa” le dominó (5). Esta debilidad, según Madariaga, afectó incluso a su salud, y Madariaga atribuye su prematura decadencia física a su amor inmoderado de la mujer o a sus excesos en Lima, que prepararon “su muerte prematura” (6).

En el aspecto positivo hay que contar su extraordinario talento político, y, a medida que adquirió experiencia, sus dotes militares, no sólo para conducir y organizar fuerzas proclives con frecuencia a la desertión y la anarquía, con un vigor ejecutivo que Madariaga describe como el rasgo predominante de su carácter, sino también por la visión estratégica que le permitía aprovechar las circunstancias adversas del enemigo y jugar en el inmenso damero de América. También hay que contar su tenacidad, no desalentada por derrotas parciales; y en este saldo positivo hay que añadir una buena e intencionada pluma, con un sentido del valor de las palabras y de las ocasiones en que se pronuncian, propias no sólo de un gran líder, sino de un gran periodista nato. Y añadamos como virtudes menores un cierto sentido del humor y una visión clara de la realidad y del valor de los hombres entre los que se desarrolló. Es claro que esta desmitificación de una personalidad que se mueve en un medio resbaladizo y cambiante, no puede realizarse sin que predominen las tintas sombrías. Pero Madariaga está dispuesto a aceptar y admirar lo que constituye para los americanos el mito de la grandeza de Bolívar: su pasión por una América unida que, como es natural, quedó patente en los textos que normalmente se airean en las analogías de Bolívar, como la famosa Carta de Jamaica.

La significación política de Bolívar está cifrada en un carácter que destaca con insistencia Madariaga. La visión que dirigía su espíritu era *napoleónica*. Para Madariaga, tanto Bolívar como San Martín fueron en Iberoamérica quienes representaron el tipo napoleónico como héroes que crecieron apoyados en su espada, allende las fronteras del país en que nacieron, liberando naciones y derrocando virreyes. Y acierta también Madariaga al establecer esta similitud entre extrañas y opuestas contradicciones ideológicas de estos héroes de traza napoleónica. Desde la ideología filosófica de la Revolución francesa, con su invocación de la soberanía del pueblo, representaron el arquetipo del republicanism, que transfería la soberanía del Rey al pueblo, para ejercerlo personalmente en su nombre. Recuérdese que Napoleón, como Bolívar o San Martín, y como el propio Iturbide en México, que sí logró coronarse emperador, carecían para mandar de una legitimación trascendente y debían suplirla con una legitimación democrática. Recuérdese que en las monedas napoleónicas, en una cara rezaba “Napoleón Emperador”, y en la otra, “República Francesa”. Ese

(5) Madariaga, I, págs. 387-388.

(6) Madariaga, II, págs. 228 y 272.

perfil napoleónico de la figura de Bolívar brota de una manera espontánea en la primera consideración. En sus gestos, en sus discursos, en sus concepciones militares, en su mismo propósito de unir bajo un mismo imperio a muchos países a los que la geografía había separado. Baste recordar que en el índice alfabético de materias de la obra de Madariaga, Napoleón tiene más de sesenta entradas.

Al servicio de esa misión napoleónica puso una ambición vigorosa, una inclinación elevada y una tenacidad, sin desalientos, para impulsar la realización de su proyecto americano.

Es claro que estos rasgos napoleónicos llevaban a Bolívar a concebir su imperio como un dominio militar y a sentir la tentación de convertirse en un monarca hereditario o un presidente vitalicio. Y allí donde tuvo ocasión, como Bolivia o Perú, de informar o redactar un orden constitucional, los rasgos de ese texto fueron sin duda los de las Constituciones napoleónicas. Madariaga cree, sin embargo, descubrir un rasgo napoleónico más, en su vacilación para dar los pasos definitivos que cubrieran con la majestad del Derecho su poder de hecho. Hay, no obstante, que destacar un carácter que notablemente le diferenciaba de Napoleón. Tenía falta de gusto por los problemas prácticos de gobierno. Disfrutaba más con las grandes ideas estratégicas y la dimensión de su personalidad como "libertador", que en el examen de problemas menudos de organización y requería junto a sí personas que hicieran ese trabajo menudo. Quizá no hubiera hecho un mal monarca constitucional.

Con independencia de las múltiples noticias y rumores de dudosa veracidad sobre su apetencia monárquica, Madariaga aporta un importante documento al que inmediatamente haremos referencia que esclarece este problema. No acierta Madariaga al afirmar que nunca fue Bolívar más tortuoso de palabra y de hecho que en esta cuestión de la monarquía. Su plan, según Madariaga, era aceptar una corona ofrecida, pero nunca alargar la mano para asirla. Pero lo que Bolívar pretendía era una autoridad duradera. Le contraría saber que en las paredes de Caracas hay pasquines que decían "guerra a los tiranos" y publica una famosa circular invitando al pueblo a expresar directamente sus opiniones sobre la Constitución y la persona del Jefe del Estado. El embajador francés—cuyas opiniones es necesario tamizar como testigo hostil—en esta sazón escribe: "Bolívar, sediento de poder, no trabaja más que para sí. Bonaparte es un modelo que desearía imitar" (7). Pero Bolívar habla al mismo tiempo de un propósito de retirarse y se lamenta: "No quieren monarquía, ni vitalicios, menos aún aristocracia; ¿por qué no se ahogan de una vez en el estrepitoso y alegre océano de la anarquía?"

(7) Madariaga, II, pág. 421.

Hay también el testimonio de una entrevista con un agente secreto inglés del que este agente da cuenta al Gobierno con una carta diplomática que Madariaga por primera vez publica. En esa entrevista el agente cuenta que Bolívar le ha dicho para que así lo traslade al Gobierno de Su Majestad británica: "He de confesar que este país no está en situación de que gobierne el pueblo... De todos los países de Sudamérica es el menos apto para gobiernos republicanos. ¿En qué consiste su población, sino en indios y negros más ignorantes que la vil raza de los españoles de la que acabamos de emanciparnos ... No he sido jamás enemigo de las monarquías, en principio general; al contrario, las considero necesarias para la respetabilidad y el bienestar de las naciones nuevas... Ya sé que se dice que yo deseo ser Rey, pero no es así. No aceptaría la Corona para mí ... como el Título de Rey no sería popular al principio en Sudamérica, sería bueno satisfacer este prejuicio adoptando el de Inca, al que los indios son muy adictos" (8). Pero el verdadero recambio de una monarquía para conseguir un gobierno estable era una presidencia vitalicia.

No hay que excluir en un temperamento extrovertido y hasta cierto punto inestable, ciertos cambios de humor, desde el pesimismo al entusiasmo, ante un aplauso exterior. Pudo, en efecto, ser un juego cuando reunió el Congreso del Perú en uno de aquellos actos fastuosos a que le incitaba su carácter, para felicitar a los peruanos, con cierto humor, "porque se han librado de cuanto hay más terrible en el mundo: la guerra con la victoria de Ayacucho y del despotismo con mi dimisión". Pero pudo también ser una respuesta fáustica. Porque el Congreso, en efecto, rechazó la dimisión y le concedió poderes más extensos que los que había disfrutado durante la guerra. Y esta confianza llevó a Bolívar a convocar un Congreso continental. Bolívar mismo escribió después, que esta confianza del Perú había sido más fuerte que la voz de la conciencia que le invitaba a retirarse y que le dio fuerza para intentar llevar a cabo una federación; e invoca el nombre de Napoleón e incluso el de Iturbide que se había proclamado emperador en México. Como consecuencia, invita a Buenos Aires, Chile, Guatemala, México y Colombia a una gran reunión en Panamá. Y lo hace como presidente vitalicio del Perú con el propósito de colocarse a la cabeza de Hispanoamérica con un "sistema de garantías que en paz y en guerra sea el escudo de nuestro nuevo destino" y sirva para consolidar el poder de ese gran cuerpo político que pudo ser el antiguo Imperio español. Como en la Carta de Jamaica, es un momento de zénit de la idea de unidad, que se frustró por la resistencia de las repúblicas del sur.

Su lucha externa fue con los congresos a los que pedía el respaldo de una legitimación democrática para su poder. Por eso sus mayores ironías eran para

(8) Madariaga, II, págs. 276-278.

los republicanos que discutían en los congresos y que la hacían dudar del futuro de su obra. "Muchos tiranos van a levantarse sobre mi sepulcro y estos tiranos serán otros Silas, otros Marios, que regarán en sangre sus guerras civiles". Y la verdad es que este juicio, como juicio de futuro era optimista, porque los tiranos se estaban alzando ya para reclamar su independencia y constituirse en dictadores locales. Y así, el golpe que acabó frustrando su carrera lo recibió Bolívar de Páez, su segundo en Venezuela. Cuando Bolívar publicó la circular pidiendo que opinaran todos los ciudadanos, Páez trasladó la circular con órdenes de que se votaran acuerdos y se redactaran actas pidiendo la separación de Venezuela de Colombia e incluso reunió a 500 caraqueños representativos y les leyó un párrafo aislado de una carta de Bolívar en que decía incidentalmente: "si usted hace la separación, yo no me opondré". Y el 13 de enero declaró la independencia de Venezuela. Bolívar, en fecha inmediata de 1830, propuso dejar temporalmente el poder ejecutivo para entenderse con Páez. Pero el Congreso estimó que no era oportuno. Dimitió entonces por razones de salud, pidiendo que se le nombrara un sucesor, pero esta vez el Congreso ya no le aclamó y se limitó a negarse secamente. Bolívar quiso disolver el Congreso de Colombia y convocar un nuevo Congreso para Nueva Granada. La prensa, liberada desde el 6 de abril, se desató contra Bolívar. Pidió entonces que se reuniera el Consejo de Ministros y en reunión con otros notables deliberaron si procedía presentar su candidatura para la presidencia. En esta reunión se acordó por unanimidad que convenía a la paz e integridad de Colombia que el Libertador no fuese reelegido. Entonces redactó su último mensaje renunciando a la Presidencia y unas fechas más tarde, el 27 de agosto, recibió una comisión del Congreso que le comunicó la elección de Mosquera como Presidente y la cancelación del Decreto que le concedía poderes excepcionales.

Y así fue como Bolívar, desde la Santa Elena de su último destierro y muerte, legó al Derecho Constitucional americano el ejemplo de una dictadura populista de un general caudillo que tanto iba a pesar en la historia posterior de los países centro y sudamericanos.

2. BOLIVAR Y EL CONSTITUCIONALISMO AMERICANO

El pensamiento político de Bolívar tiene su faceta más importante en sus propósitos de unión constitucional o al menos política de los países americanos y, sin duda, ésta es la razón por la que merece un puesto en la historia del pensamiento y hasta incluso en la historia del pensamiento universal. Pero el valor de su pensamiento no se agota en este proyecto frustrado, incluso en sus facetas menores de la creación de la gran Colombia y la unión del Perú y Bo-

livia para crear esta unidad supranacional americana. También tuvo una serie de ideas sobre la organización política constitucional, que aunque tampoco prosperaron, no dejan de ser interesantes, y que en cierta manera, como su concepción sobre el predominio del ejecutivo, influyeron en la historia constitucional posterior de los países americanos (9).

Estas ideas sobre cuál debiera ser la estructura político-constitucional de los Estados de América tiene un fondo sugestivo, que es quizá el más permanente, en los presupuestos realistas de que partía. Bolívar andaba a la busca de un régimen peculiar para los Estados americanos que estuviera relacionado con su especial naturaleza. A este fin recordaba con insistencia en sus discursos aquella idea enunciada por Montesquieu en las primeras páginas del "Espíritu de las Leyes" de que el régimen de cada pueblo debe corresponder a sus condiciones físicas, a su situación, a su extensión y, en general, a las características peculiares de cada pueblo, hasta el punto de considerar como pura casualidad el que las leyes de una nación puedan convenir a otra. No parece que Bolívar hubiera leído a Aristóteles o, por lo menos, no aparece citado en ninguno de sus discursos; pero de haberlo estudiado podría encontrar en ellos un eco de aquella lectura en aquellas consideraciones melancólicas del filósofo griego en que después de analizar las Constituciones de muchas comunidades políticas del mundo clásico, llega a la conclusión de que no hay una Constitución ideal que convenga a todos los pueblos, sino que ésta está condicionada por las circunstancias concretas del país al que debe ajustarse.

Bolívar parece seguir hasta cierto punto, sobre todo en su famoso discurso de Angostura, el mismo método de Aristóteles, examinado las Constituciones de distintos países de la antigüedad, desde Atenas, Esparta, Tebas y la Constitución romana, hasta las ordenaciones políticas de los países contemporáneos, como Inglaterra, Francia, Estados Unidos e incluso hay alguna alusión a la española de Cádiz, para llegar a esa misma conclusión melancólica de que muchas de ellas son admirables, pero sólo son viables en las circunstancias de esos países

(9) Hay dos textos capitales para conocer el pensamiento de Bolívar sobre estos temas: El *Discurso pronunciado ante el Congreso de Angostura*, el 15 de febrero de 1819, y el *Discurso del Libertador al Congreso constituyente de Bolivia*, el 25 de mayo de 1826. Véanse ambos textos a los que hemos de hacer referencia en las páginas sucesivas en la edición presentada por M. HERNÁNDEZ SÁNCHEZ-BARBA, *Simón Bolívar. Discursos, proclamas y epistolario político*, Editora Nacional, Madrid, 1975, págs. 216-247 y 299-312. Es también importante su *Mensaje a la Convención de Ocaña*, de 24 de febrero de 1828, y al *Congreso constituyente de Colombia*, en 1830, págs. 323-334 y 353-360. Véanse como comentarios de su pensamiento político, C. A. VILLANUEVA, *La monarquía en América*, París, 1912, en que sugiere la tesis de un monarquismo de Bolívar, rechazado por la mayor parte de sus biógrafos; MONSALVE, *El ideal político del libertador Simón Bolívar*, Madrid, 1916; C. PARRA-PÉREZ, *Contribución al estudio de sus ideas políticas*, París, 1928, y el prólogo de HERNÁNDEZ SÁNCHEZ-BARBA a la edición citada.

en que se han realizado y en virtud de los hombres que las han puesto en ejecución.

La consecuencia de este escarceo con el Derecho comparado es un autoanálisis de la situación de Venezuela para la que se proyecta en ese momento una Constitución que la Asamblea reunida debía discutir y aprobar. Su punto de partida es que América, al desprenderse de la Monarquía española, se encuentra en una situación semejante a aquella en que quedó el mundo al derrumbarse el Imperio romano. Al caer aquel vínculo que parecía unir a todos los pueblos, éstos se desmembraron en multitud de naciones independientes de acuerdo con su situación e intereses. América está en la misma situación. Pero cree que con una desventaja, porque ni aún conserva los vestigios de lo que fueron en otro tiempo las instituciones del Imperio español, ni los criollos son los poseedores directos de aquel territorio. "No somos europeos, no somos indios, sino una especie media entre los aborígenes y los españoles". Claramente está pensando casi exclusivamente en la sociedad criolla, compuesta por hombres que son "americanos por nacimiento y europeos por derecho", que se hallan ante el conflicto de disputar a los naturales los títulos de posesión que les da su condición de indígenas y al mismo tiempo resistir a otros pueblos. Es más, subraya, sin duda, con injusticia, que España había privado a los criollos del goce y ejercicio del poder, no permitiéndoles intervenir en sus asuntos domésticos de administración interior. Los americanos criollos estaban, dice, como "abstraídos o ausentes del universo en cuanto era relativo a la ciencia del gobierno". Su consecuencia, muy pesimista, es que esta sociedad criolla estaba sujeta al triple yugo de la ignorancia, la tiranía y el vicio y no ha podido adquirir ni saber, ni poder, ni virtud.

Se inicia aquí un curioso giro en el pensamiento de Bolívar, que es al mismo tiempo severamente crítico de sus compatriotas, pero que envuelve esta crítica en halagos para afirmar una necesidad de autoridad, unidad y jerarquía social, al mismo tiempo que parece elogiar los principios de la libertad y democracia, de acuerdo con lo que Madariaga ha llamado "personalidad de un César disfrazado de demócrata" (10). Así elogia la libertad, pero se apresura a advertir que el vicio ha degradado a sus compatriotas y que un pueblo ignorante es instrumento ciego de su propia destrucción. Citando a Rousseau, afirma que "la libertad es un alimento succulento, pero de difícil digestión"; y sus conciudadanos, a los que califica de débiles, tendrán que robustecer su espíritu mucho antes de que logren digerir el saludable y nutritivo alimento de la libertad. En forma de preguntas, sugiere la duda de que sus conciudadanos sean capaces de marchar con paso firme hacia el templo de la libertad y de "admirar sus esplén-

(10) S. DE MADARIAGA, *Bolívar*, obra cit., I, pág. 386.

didados rayos y respirar sin opresión el éter puro que allí reina". En todo el discurso está presente esta mezcla curiosa de elogios desmedidos de la libertad y de cautelosas prevenciones respecto al uso que sus compatriotas serán capaces de hacer de ella. A esas reflexiones une la experiencia del Derecho Comparado de que "muchas naciones, antiguas y modernas, han sacudido la opresión, pero son rarísimas las que han sabido gozar de algunos preciosos momentos de libertad".

Esta curiosa ambivalencia de su pensamiento le lleva a escribir que "sólo la democracia, en mi concepto, es susceptible de una absoluta libertad; pero ¿cuál es el gobierno democrático que ha reunido a un tiempo poder, prosperidad y permanencia? ¿Y no se ha visto, por el contrario, la aristocracia, la monarquía, cimentar grandes y poderosos imperios por siglos y siglos? ¿Qué gobierno más antiguo que el de China? ¿Qué república ha excedido en duración a la de Esparta, a la de Venecia? ¿El Imperio Romano no conquistó la Tierra? ¿No tiene Francia catorce siglos de monarquía? ¿Quién es más grande que la Inglaterra? Estas naciones, sin embargo, han sido o son, aristocracias o monarquías". A continuación, en esa ambivalencia dialéctica con que todo el discurso se mueve, elogia la República democrática con que Venezuela ha establecido su gobierno al separarse de España, e inmediatamente añade: "¿Me atreveré yo a profanar con mi censura las tablas sagradas de nuestras leyes?... Estoy penetrado de la idea de que el Gobierno de Venezuela debe reformarse y que aunque muchos ciudadanos piensan como yo, no todos tienen el arrojo necesario para profesar públicamente la adopción de nuevos principios".

Claramente enuncia así un propósito reformista y recuerda de nuevo la afirmación de Montesquieu de que las leyes deben ser propias para el pueblo que se hacen. Y sobre esa base comienza criticando la división del poder ejecutivo en un triunvirato, constituyendo un cuerpo colectivo falto de unidad, de continuidad y de responsabilidad individual, de acción momentánea y vida continua, de uniformidad real, de responsabilidad inmediata, y que es, por consiguiente, prácticamente nulo. En segundo lugar, critica la estructura federal que cree que se debió a la seducción del espíritu de las provincias a los que atraía el deslumbrante brillo de la felicidad del pueblo americano. Espléndido principio —dice— para los Estados Unidos, pero los venezolanos "no estábamos preparados para tanto bien; el bien, como el mal, de la muerte cuando es súbito y excesivo". Incluso, al pedir a los representantes constituyentes que corrijan la obra que realizaron los primeros legisladores venezolanos, compara la anterior Constitución con el propio Evangelio, con el que el mundo ardería en llamas si se le impusiese repentinamente "por código de religión, de leyes y de costumbres".

En esta labor crítica en que elogia los principios, para después condenar o

matizar su aplicación práctica en Venezuela, dedica una atención especial al principio de igualdad, principio también hermoso, sancionado —dice— por la pluralidad de los sabios, pero advierte inmediatamente que no todos los hombres nacen igualmente aptos para la obtención de todos los rangos, pues “todos deben practicar la virtud y no todos la practican; todos deben ser valerosos y todos no lo son, todos deben poseer talentos y todos no los poseen”. La naturaleza —dice— hace a los hombres desiguales en genio, temperamento, fuerza y caracteres. Y aunque las leyes corrigen estas diferencias es como una igualdad ficticia propiamente “política y social”. Este elogio de una igualdad ficticia parece sincero en cuanto es instrumento para una equiparación de condiciones en una sociedad plural. Pero, no obstante, una y otra vez, une a los elogios a la igualdad, necesaria para refundir las opiniones políticas y las costumbres públicas, a la crítica y las cautelas. Atenas fue el ejemplo más brillante de una democracia absoluta y es al mismo tiempo el ejemplo más melancólico de esa especie de gobierno. Y vuelve a recordar que la excelencia de un gobierno no consiste en su teoría, ni en su forma, ni en su mecanismo, sino en ser apropiado a la naturaleza y el carácter de la nación para quien se instituye.

La sugerencia de un sistema basado en la desigualdad es aquí más tortuoso y se inicia con un elogio de Roma y Gran Bretaña; sobre todo recomienda el estudio de la Constitución de esta última nación para adoptar la forma de su poder legislativo con un Senado que no fuese electivo, sino hereditario. “Este cuerpo en las tempestades políticas, pararía los rayos del gobierno y rechazaría las olas populares. Adicto al gobierno por el justo interés de su propia conservación, se opondría a las situaciones que el pueblo intenta contra la jurisdicción, y la autoridad de sus magistrados”. Para él, los senadores de Roma y los Lores de Londres han sido las columnas más firmes en que se ha fundado el edificio de la libertad política y civil. Y aunque hay en este razonamiento un imperceptible deslizamiento desde la igualdad a la libertad, Bolívar no deja de advertir que la creación de un Senado hereditario sería o parecería una violación de la igualdad política. Y previene que no pretende establecer una nobleza, sino un cuerpo cuyos candidatos deben desempeñar un oficio que exige mucho saber. Sugiere a los “libertadores de Venezuela” como primeros senadores, ya que son acreedores para ocupar ese alto rango en la República que les debe su existencia, como “una raza de hombres virtuosos, prudentes y esforzados, que superando todos los obstáculos han fundado la República a costa de los más heroicos sacrificios”. No es necesario recordar una vez más esta ambivalencia dialéctica con que expone su pensamiento, y así, el canto de la igualdad, no sólo está contradicho con la institución de un Senado vitalicio y hereditario, sino lo que es aún más llamativo, por la división de los ciudadanos en dos clases, activos y pasivos, por razón del trabajo y el saber —de hecho un sufragio censitario—,

con lo que dice “ponemos el primer dique a la licencia popular, evitando la concurrencia tumultuaria y ciega que todos tiempos han imprimido el desierto en la elección y ha ligado, por consiguiente, el desierto a los magistrados y a la marcha del gobierno”.

La base fundamental del poder legislativo será, pues, este Senado hereditario, que constituirá una *aristocracia* que vendrá en cierta forma a complementar ese poder ejecutivo para el que también propone como modelo la imagen del Rey de Inglaterra, cuya persona es inviolable y sagrada y que ejerce una autoridad soberana, si bien circunvalando para protección de la libertad por una triple línea de diques, barreras y estacadas, por la responsabilidad de sus ministros, la existencia del Senado y la independencia de los jueces. Reconoce que puede parecer exorbitante la autoridad del poder ejecutivo en Inglaterra, pero al mismo tiempo estima que no es excesiva para la República de Venezuela (11). “En las repúblicas, el ejecutivo debe ser más fuerte”. Pide, pues, que se fortifique todo el sistema de gobierno, pues se debe contar con una sociedad díscola, tumultuaria y anárquica. La libertad indefinida, la democracia absoluta, son los escollos a donde han ido a estrellarse todas las esperanzas republicanas. Por eso quiere concentrar el poder en un presidente, al qué se confíe la autoridad suficiente para mantenerse luchando contra los inconvenientes anexos al estado de guerra y a los enemigos externos y domésticos contra los que habrá que luchar durante mucho tiempo. Hay que advertir que en este discurso no mencionó en ningún caso el carácter vitalicio de la primera magistratura ejecutiva, pero tampoco en ningún caso, ni indirectamente, sugirió la temporalidad como un límite. Y a la vista de los proyectos que redactó e impuso después en Bolivia y en Perú, con un presidente, que con el Senado, sería también vitalicio y hereditario, cabe pensar que esta idea estaba ya implícita en su pensamiento.

Hay otro aspecto del discurso muy curioso, sobre todo, a la vista del desarrollo posterior que hizo de esta idea en las Constituciones de Bolivia y Perú. Propone la creación de un areópago de guardianes de las costumbres y de las leyes, con la institución de censores, que como entre los romanos, constituyan una cuarta potestad, cuyo dominio “sea la infancia y el corazón de los hombres, el espíritu público, las buenas costumbres y la moral republicana”, como un órgano de educación popular que difunda la moral y las luces. En estas fechas parece considerarlo como un tribunal que tome en sus actas cuenta y razón de los principios morales y las acciones de los ciudadanos, haciendo de ese registro los libros de la virtud y del vicio, “los libros que consultará el pueblo para

(11) Aún más tarde, en 1828, fue más duro y directo en sus críticas: “Se ha puesto toda la fuerza en la voluntad (la Asamblea) y toda la flaqueza en el movimiento y la acción del cuerpo social (el gobierno)”.

sus elecciones, los magistrados para sus resoluciones y los jueces para sus juicios". El mismo califica de audacia este invento de un poder moral que acuse la ingratitud, el egoísmo, la frialdad del amor a la patria, el ocio, la negligencia de los ciudadanos, que juzgue los principios de corrupción, los ejemplos tendenciosos y que corrija las costumbres, como "corrector no sólo de lo que toca con las leyes, sino de los que las burla; no solamente de los que las ataca, sino de los que las debilita; no sólo de lo que viola la Constitución, sino de lo que viola el respeto". Esta institución, que cuajó en los proyectos de Bolivia y Perú con una curiosa Cámara de censores era algo más que una sugerencia, y aunque fue rechazada por la asamblea constituyente de Venezuela, la logró imponer en las Constituciones de Bolivia y Perú, asignándole, entre otras misiones, la vigilancia de la libertad de prensa.

Hay que advertir, por último, que todavía en este discurso de Angostura, sobre todo, por su elogio entusiasta de la monarquía inglesa y de sus instituciones y, especialmente, de un monarca inviolable y unos ministros responsables, Bolívar parece haber cuajado su compromiso entre populismo y autoridad en una fórmula no muy clara, pero en sustancia análoga a la monarquía parlamentaria inglesa, únicamente quizá con una acentuación de los poderes del presidente que no se corresponden exactamente con los que en esa fecha tenía el monarca inglés. En fin de cuentas, es la misma fórmula que en Francia aceptó Tayllerand en la Restauración, como un compromiso entre el ideario de la Revolución y las tradiciones de la monarquía (12). Pero en Bolívar esta idea, como veremos, fue inmediatamente más allá. Después de la frustración que sufrió en el Congreso de Angostura y al redactar las Constituciones de Bolivia y Perú lo hizo sobre la plantilla de las Constituciones napoleónicas.

Y esta es quizá una prueba más de ese juicio de Madariaga que define a Bolívar como el Napoleón sudamericano.

EL CESARISMO DEMOCRÁTICO

Esta perspectiva napoleónica de Bolívar no debe considerarse ni como una malicia de Madariaga, ni como un descubrimiento, sino que es una consecuencia lógica de la época y del ambiente en que Bolívar vivió. Y no sólo por la presencia y la gloria de Napoleón que Bolívar conoció y sintió personalmente durante su estancia en Europa, sino en cuanto Napoleón fue una consecuencia de la Revolución francesa que deslumbraba a todos los americanos en cuanto estaba orientada a una doble misión de presunta liberación de pueblos y formación de

(12) Esta es la consecuencia que deduce en un notable estudio M. FRAGA IRIBARNE, "La evolución de las ideas de Bolívar sobre los poderes del Estado y sus relaciones", en *El pensamiento consitucional de Latinoamérica*, Caracas, 1962, IV, págs. 81-86.

unidades superiores. No hay que olvidar además que Bolívar fue un heredero privilegiado de la civilización española del antiguo régimen, con los ojos prendados del gran cambio que las ideas del siglo XVIII habían producido a través del instrumento quirúrgico de la revolución en la sociedad europea, y que Napoleón significaba a lo largo de su carrera hacia el imperio, un primer intento de acomodar las viejas y las nuevas ideas, el cambio y la renovación, con la restauración de la autoridad y del orden y con un nuevo sentido de las jerarquías sociales. Si a esto unimos su rápida carrera personal, fundada en el ejercicio de las armas y su intento de dominio y reordenación de un continente, tendremos el escenario en que un criollo americano podía desarrollar una grande y probablemente noble ambición de liberar un continente, de unirlo y de establecerlo sobre nuevas bases que respetaran al mismo tiempo las distinciones y las jerarquías sociales que Bolívar había vivido desde su cuna (13). Más bien lo sorprendente sería que un genio abierto, brillante y receptivo como el de Bolívar no hubiera sentido ese tirón de la gloria del gran héroe que dominaba Europa, con un concepto acomodaticio del populismo y la libertad que permitía a los viejos revolucionarios no sentirse incómodos con el Emperador y con un concepto nuevo de la autoridad y de la jerarquía social que hacía posible que antiguos emigrados aristócratas convivieran en la Corte imperial y que la más antigua dinastía europea permitiera el enlace del antiguo ciudadano Bonaparte con una princesa de Austria.

Donde ese Bolívar napoleónico se revela de una manera más manifiesta y patente es en el ámbito político. Y, como es natural, no me refiero a los nombres con que le conocieron y que él aceptó como el de Libertador o Protector, ni a su más o menos velada aspiración a un imperio o monarquía personal, y ni siquiera a sus sueños federativos panamericanos para ordenar un continente, sino concretamente a su obra constitucional en las ocasiones que tuvo de influir o redactar directamente un texto como en Bolivia y Perú. Quedó también testimonio de este sueño napoleónico de unidad y autoridad en sus ideas frustradas sobre la Constitución de la Gran Colombia. Pero allí, como es sabido, sus ideas no fueron seguidas por las asambleas que asumieron la redacción del texto. Por eso, quizá, en ese momento ya tardío y maduro de la liberación de Bolivia y Perú no permitió que una asamblea desfigurase sus ideas, sino que se adelantó a dictar un texto que fuera aprobado sin discusión. Y esos dos textos paralelos son testimonio de una imitación deliberada, acompañada sin duda de un estudio previo y cuidadoso de documentos constitucionales que se admiraban y se querían imitar. El ojo más profano que lea esas constituciones advertirá inmediatamente la imitación deliberada, con pequeños retoques que tratan de

(13) Véase en I. LIÉVANO, *ob. cit.*, pág. 45, para quien Napoleón fue quien despertó en Bolívar su "ambición de gloria".

mejorar el texto, de las Constituciones del Consulado y del Imperio. Aún más, esos textos han sido objeto de una larga meditación y alguna revisión, con conciencia de que pertenecen a una época remota en que quizá se podía pensar que había sido ya superada, porque no era fácil mantener la autoridad de un jefe sobre un pueblo. Y donde ya no se trata de acomodar la soberanía de un monarca con la soberanía popular revolucionaria mediante una fórmula de régimen semiparlamentario, como en la Francia de la Restauración había hecho Tayllérand, fórmula que está presente en el discurso de Angostura, sino que permanece fiel al modelo del cesarismo napoleónico que Bolívar creía adecuado a las circunstancias de los nuevos pueblos de América.

Bolívar va a proyectar en estos textos varios principios que son fácilmente identificables en los textos napoleónicos del 22 primario al año VIII (13-XII-1779 completado el 2-VIII-1802) y en otras ideas del siglo XVIII a las que sigue siendo fiel, casando el principio de soberanía nacional, con una autocracia personal. Y así, recoge el principio populista, que Sièyes sugirió a Napoleón de las votaciones de confianza. Este principio está de manifiesto en la institución de un "poder electoral" que comprende el título cuarto de la Constitución. En él se establece un cuerpo electoral que es elegido por los ciudadanos y a quienes corresponde *no elegir, sino proponer* las candidaturas de las personas que han de ocupar las Cámaras y el Senado, todos los cargos del poder ejecutivo (salvo el Presidente) y los miembros de las Cortes o tribunales de justicia.

En segundo lugar hay un poder legislativo complejo a quien corresponden algunas funciones conjuntas limitadas como nombrar al Presidente de la República y elegir entre los candidatos presentados por el cuerpo electoral a quienes han de desempeñar las funciones que corresponden a las tres Cámaras en que el cuerpo legislativo se divide: la Cámara de Tribunos, la de Senadores y la de Censores (14). La Cámara de los Tribunos y la de los Senadores comparten la función legislativa, pero no sólo por una actuación conjunta y sucesiva en que una Cámara modere y revise la actuación de la otra, sino también mediante una extraña división de materias en que se les atribuyen competencias de iniciativa legislativa, junto a otras de control o de autorización, como si constituyeran grandes comisiones que no disfrutaran de competencias resolutorias. Por último, la Cámara de censores en la que recuerda más genuinamente el Senado de Napoleón. Vela por la Constitución y acusa las infracciones de la Constitución y las leyes que puedan realizar el Ejecutivo promoviendo en su caso un juicio nacional a los infractores.

La división de competencias entre las Cámaras no deja de ser curiosa te-

(14) La Constitución de 1799 distinguía los Tribunos, el Cuerpo legislativo y el Senado.

niendo en cuenta la identidad de su origen: la primera es, sobre todo, competente en materias financieras y económicas, fuerzas armadas y relaciones exteriores; a la segunda competen los Códigos civil, penal y comercial, la organización de justicia, las relaciones con la Iglesia y la selección de candidatos para el ejercicio del poder ejecutivo y la magistratura judicial; y la tercera se orienta a la libertad de prensa y la promoción de la cultura. No hay más fundamento claro de esta división, que el propósito mismo de dividir y limitar el poder legislativo. Efecto que aparece complementado por la delimitación de sus actuaciones. Las sesiones de las Cámaras sólo tienen lugar durante dos meses al año.

Hemos dicho antes que las Cámaras tenían competencias separadas, pero esta afirmación no es rigurosamente cierta. Lo que la Constitución les atribuye es sólo la *iniciativa*, pues los proyectos de las leyes aprobadas por los tribunales son de nuevo aprobadas o devueltas por los Senadores y eventualmente remitidas a los censores, que tienen un poder de resolución definitiva. Por último, hay un poder de veto del Presidente, que tiene además un poder de iniciativa legislativa en todas las materias, pudiendo los miembros del Gobierno asistir a las sesiones de las Cámaras e intervenir en ellas, aunque sin derecho a voto. Sobre este poder legislativo así debilitado por su división y la necesidad de acuerdo de todas sus Cámaras, se superpone un poder ejecutivo en el que el Presidente como el Primer Cónsul, es vitalicio, y además irresponsable, ejerciendo el Gobierno a través de un Vicepresidente y cuatro Secretarios a los que puede nombrar y remover libremente. La idea de Bolívar de que el Gobierno era como un sol que debía iluminar y centrar todas las operaciones de gobierno, alcanza así su plenitud. El Presidente vitalicio e irresponsable gobierna a través de un Vicepresidente, a quien *nombra* y *separa* libremente, y domina el cuerpo legislativo, proponiendo las leyes y vetándolas en su caso. Si a ello se suma que ejerce *directamente el mando del ejército* y la milicia de una manera personal (expresión que se fija en un precepto, art. 83,11), dirige las relaciones exteriores, propone a la Cámara de Censores los Jueces del Tribunal Supremo y los Arzobispos y Obispos, y al Senado, a quienes han de desempeñar puestos ejecutivos, tendremos la imagen de este cesarismo ejecutivo que con el consejo de Sièyes estableció Napoleón en Francia, si se quiere, aún más reforzado por una mayor debilidad y complejidad del legislativo.

LA COMPLEJIDAD DE FUENTES DE BOLÍVAR

Este modelo, de quien después de su muerte fue ensalzado como un mito y como un héroe de la Liberación o Emancipación, no es de extrañar que apoyara el caudillaje americano, como una versión del Cesarismo popular. Hay, sin embargo, quienes discrepan de esta definición de su obra. Entre ellos, un ilustre

historiador constitucional francés, que subraya algunos matices que limitaban la acción del Presidente vitalicio con recuerdos de la monarquía inglesa, y otro historiador americano, V. A. Belaúnde, que llama la atención sobre la complejidad de fuentes del constitucionalismo hispanoamericano.

Este ilustre historiador del constitucionalismo francés, J. Chevalier (15), al hilo de un comentario de la obra de V. A. Belaúnde (16), coincide con él en que las fuentes de ese pensamiento constitucional son en Bolívar el resultado de factores muy complejos, con una influencia dominante de la filosofía de las Luces. Pero subraya al mismo tiempo que esta filosofía dominante en el siglo XVIII europeo, no sólo había influido en el jacobinismo francés y, en general, en la Revolución, sino también en la Revolución americana con su secuela federalista y que no se pueden descartar también tradiciones hispánicas y que incluso hay que tener en cuenta el realismo británico que en varias ocasiones fue destacado por Bolívar. Belaúnde, por su parte, llega a la conclusión de que América del Sur se convirtió en un verdadero laboratorio político con diversos proyectos y con instituciones políticas de las más variadas especies.

Los principios fundamentales del siglo de las Luces e incluso de la Revolución francesa eran la soberanía de la nación o del pueblo, los derechos del hombre, la supremacía de la Constitución, que debía ser escrita, el principio representativo de raíz británica y el principio de separación de poderes. Chevalier subraya que esa separación de *los* poderes, en plural, es un rechazo de la consideración del poder en un bloque monolítico, y al mismo tiempo destaca con la palabra *poderes* un sentido dinámico de que carece el término funciones. De aquí que el problema fundamental fuera la organización de los poderes, especialmente y la relación del legislativo y el ejecutivo, puesto que el poder judicial, Montesquieu mismo lo había definido como en cierta manera neutro.

El equilibrio de poderes o el predominio de un poder será un problema clave de la organización constitucional, no sólo en Europa, sino en el pensamiento de Bolívar. De acuerdo con este sentido en las observaciones preliminares a la Constitución federal de Venezuela de 1811, se alude a Locke y a su juicio sobre la tentación que supondría que aquel que aprueba las leyes tuviera también el poder de hacerlas ejecutar. La separación de estos dos poderes en Locke no implica, sin embargo, una situación de subordinación, aunque el poder legislativo sea "el alma del cuerpo político". El equilibrio de estos poderes

(15) JEAN JACQUES CHEVALIER, *L'influence des lumières et de la révolution française su l'organisation du pouvoir dans les premières Constitutions de l'Amérique Latine* (1811-1828), en "El pensamiento constitucional de Latinoamérica", Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, Venezuela, 1962.

(16) V. A. BELAÚNDE, *Bolívar y el pensamiento político de la revolución hispanoamericana*, Madrid, 1959.

será el problema central de organización. En Montesquieu la idea de que el poder frene al poder, suponía una igualdad de poderes; pero en Rousseau, el pueblo soberano de quien es la voluntad general, era el poder por excelencia y el gobierno ejercía sólo una "función" ejecutiva, con estricta subordinación. Mably subraya que en Locke, el legislativo es el alma del Estado, para rebajar la acción del poder ejecutivo. Es más, reprueba el entusiasmo de Montesquieu por la Constitución inglesa que concedía un excesivo peso a la prerrogativa real. La construcción de Sièyes, más sutil, partiendo de la soberanía constituyente de la nación, suponía una delegación parcial en el ejercicio exclusivo de las distintas funciones.

Chevalier estima que este problema ha dominado toda la historia constitucional francesa hasta 1830 y ha determinado conflictos entre el Rey y sus ministros, las dos Cámaras y el legislativo y el ejecutivo. Y así ocurrió en la Constitución de 1791 y pudo ocurrir en la de 1793, si hubiera sido aplicada y no hubiera sido sustituida por la dictadura de la Asamblea. Por reacción, la de 1795 separó, dividió y troceó el poder. El legislativo estaba compuesto de dos Cámaras y el ejecutivo de cinco directores y ambos eran absolutamente extraños a la función del otro órgano. En 1799, Sièyes adapta sus ideas a la voluntad de Bonaparte y aparece la figura del primer cónsul, que es nombrado cónsul vitalicio en 1802, como una revancha del poder ejecutivo sobre el legislativo. La consecuencia es que hay muchas posibles influencias de la Revolución francesa en las Constituciones americanas y que además éstas pueden unirse a otras del Derecho norteamericano, a las fuentes comunes inglesas y al Derecho español. Así, en la propia Venezuela la primera Constitución de 1811, con su sistema bicameral federal, recuerda a la Constitución norteamericana, pero el triunvirato a que se atribuye el ejecutivo recuerda la Constitución consular del año VIII. Esta recepción probablemente se realizó a través de Miranda. Bolívar, en cambio, la critica, ya que el ejecutivo colegiado es temporal, falto de unidad y continuidad, y de responsabilidad individual, cuando era necesario establecer en una República una autoridad más fuerte que en una Monarquía. El discurso de Angostura (1819) exige la adaptación del texto constitucional al temple y las necesidades de la nación. Chevalier advierte que este sacrificio del poder ejecutivo se había dado también en la Constitución de Nueva Granada (1812), en el triunvirato argentino de 1811 (1811-1913) e incluso, en México, en 1814, y subraya que todos estos ensayos constitucionales fracasaron. Sólo en 1820 aparece la Constitución chilena con un predominio del ejecutivo unido a un Senado aristocrático, pero, en cambio, la Constitución del Perú, reflejando influjos de la Constitución de Cádiz y de acuerdo con una expresión de su discurso preliminar, convierte al Congreso en un centinela perpetuo del poder ejecutivo, con una absoluta subordinación del ejecutivo al legislativo. Y lo mismo ocurre con

la Constitución de México de 1824 y la de la misma fecha de la República federal de América Central, con un poder ejecutivo desarmado.

El cambio se produce hacia 1826 con la Constitución vitalicia para Bolivia (19 de noviembre de 1826), que va a extenderse después al Perú (9 de diciembre del mismo año). Aquí es donde se encuentra la famosa frase de que el Presidente de la República juega el papel de un Sol que desde el centro mantiene la firmeza y da vida a todo el universo político.

Sin embargo, Chevalier matiza la idea de un cesarismo democrático con que habitualmente se califica esta concepción constitucional y subraya que el propio Bolívar destacó que ese presidente no obra por sí mismo; se le han atado las manos y está privado de toda influencia. La Jefatura de la Administración se atribuye a un Vicepresidente y a tres Secretarios de Estado bajo su autoridad (17). Este Vicepresidente es el sucesor del Presidente para mejorar así el sistema monárquico hereditario. El Vicepresidente ha sido elegido en razón de su mérito y hasta tanto que ocupe la presidencia está a la cabeza de la Administración, con un conocimiento práctico de los problemas de gobierno. El órgano legislativo se ha dividido en tres Cámaras que Bolívar estima que no chocarán entre sí porque la tercera resolverá los conflictos entre las dos primeras. Esta tercera Cámara, la de los Censores, es elegida de por vida y tiene poderes especiales en relación con las otras dos, correspondiéndole la vigilancia y la acusación del ejecutivo, así como algunos nombramientos judiciales y eclesiásticos y la competencia en materia de instrucción pública y de moralidad nacional. Lo que Chevalier no advierte es que el Presidente puede nombrar y cesar libremente al Vicepresidente y a los Secretarios.

Chevalier resalta la complicación del sistema que establece diferencias con el cesarismo democrático. El Presidente no tiene una acción directa y que recuerda más bien los análisis que Bolívar había realizado de la Constitución inglesa. Incluso se repiten literalmente algunas de las expresiones, que Bolívar había utilizado en su elogio de la monarquía británica, donde el Rey estaba rodeado de diques, barreras y con "las manos atadas". Incluso la Cámara de Censores vitalicio es una edición corregida —dice Chevalier— y edulcorada del Senado vitalicio que Bolívar había defendido en Angostura, para que se interpusiera entre las olas populares y los rayos del gobierno. Y aún más, existía un cuerpo electoral compuesto de una décima parte de los ciudadanos que Chevalier supone que está tomado de las Diputaciones Provinciales de la Constitución de Cádiz, y que quizá era un elemento democrático puramente decorativo. La duda es si se tra-

(17) Bolívar y Chevalier no advierten que el Presidente tenía un poder de iniciativa y veto y, en algún caso, de propuesta, y nombraba y cesaba libremente al Vicepresidente y los Secretarios.

taba de una yuxtaposición de elementos o de una verdadera síntesis. Según Belaúnde es un esfuerzo de conciliación para realizar un régimen mixto. Sin embargo, este ensayo fue fuente de decepción para Bolívar. La Constitución del Perú, que fue jurada el 9 de diciembre de 1826, fué derogada el 27 de enero de 1827, esto es, antes de dos meses, y sustituida por otro texto con un sistema bicameral y con un poder ejecutivo, que se prohíbe que sea vitalicio ni hereditario, y un Presidente que está sujeto al refrendo de los ministros. Lo mismo ocurrió con la Constitución de Bolivia, derogada al menos en su letra dos años después, aunque algún autor sugiere que su espíritu ha permanecido hasta nuestros días. La consecuencia que deduce Chevalier es que ni en el viejo ni en el nuevo continente, la organización de los *poderes* divididos era un tema fácil ni mucho menos una receta mágica.

3. DE LA CARTA DE JAMAICA AL CONGRESO DE PANAMA

Por primera vez, en el destierro de Jamaica, Bolívar, en 1815, sueña con una confederación americana. Sueña porque es el peor momento del movimiento de emancipación, casi ahogado por Morillo, y sólo explicable en quien como él mismo escribía, tiene “un corazón que no teme a los ataques de la fortuna”. Diez años más tarde está en la misma cima de su gloria y de su poder y querrá dar realidad a ese sueño.

Desde Perú, Bolívar convoca el 7 de diciembre de 1824 el Congreso de Panamá. Las respuestas de los Estados invitados fueron muy variadas, y no alentadoras. No es grata la de Argentina, que teme el predominio de Colombia; elusiva la de Brasil; omisiva la de Chile. Santander invitó a Francia, Holanda y el Brasil, y a Estados Unidos, contra la voluntad de Bolívar, pero la república del Norte tampoco asistió. Sí hubo una representación de Holanda y del Reino Unido, con carácter de observadores, deseada ésta por Bolívar para dar decoro y garantía europea a la unión proyectada.

La delegación del Perú, enviada por el propio Bolívar, llegó el 13 de junio de 1825. Pero Guatemala no concurrió hasta marzo del año siguiente y la representación de México llegó la última, el 4 de junio. E inmediatamente el Congreso se abrió el 22. Y se cerró el 15 de julio de 1826.

El propósito ambicioso era establecer un órgano permanente y “soberano” (la expresión es de Bolívar) que arbitrara las diferencias de los Estados de

América. El resultado fue desalentador, hasta el punto de que Bolívar no ratificó el tratado que redactaron los miembros de aquella conferencia.

Liévano (18) trata de destacar la acción internacional de la política de Bolívar que buscaba un equilibrio mundial que comprende el contraste con la Santa Alianza constituida en Europa. Desde este punto de vista, quizá lo más interesante del comentario de Liévano es su descripción de los problemas que se plantearon en el frustrado Congreso de Panamá. Las reticencias del Brasil, de la Argentina, e incluso, la difícil negociación con México, fueron poco a poco rebajando el nivel del propósito bolivariano. Primero fue la resistencia a establecer la libertad de comercio entre los países de Centroamérica y del norte de la América del Sur. Otra pieza fundamental de esta frustración fue la resistencia de los delegados del Perú a consagrar en el Tratado de Alianza los principios democráticos y republicanos que podían constituir la contrapartida de los principios de la Santa Alianza europea. Sólo se consiguió una especie de garantía indirecta en el artículo 29 que condicionaba la exclusión de la confederación a una *variación esencial de la forma de gobierno* y al *voto unánime* de todas las partes que constituyen la Confederación. Incluso cuando se aceptó la formación de un ejército común para garantizar la defensa del continente en el que participarían Colombia, Centroamérica, Perú y los Estados Unidos mexicanos, hubo una resuelta oposición a que ese ejército fuera mantenido por la Confederación e independiente de las partes que lo integraban, estableciéndose en el artículo 4.º que los contingentes de tropas se pondrían, llegado el caso de obrar en defensa de una de las partes contratantes, "bajo la dirección y órdenes del gobierno que van a auxiliar". Así, el Tratado de Liga y Confederación perpetua firmado en Panamá, se limitó a desear que hubiera vínculos y relaciones fraternales entre los distintos países y una eventual ayuda en la defensa común, pero sin constituir ningún órgano ni instrumento de carácter continental y supranacional. Además hay que advertir que Santander, como Vicepresidente de Colombia, y Páez, de Venezuela, lo recibieron fríamente y retrasaron la ratificación de los tratados. Liévano constata que para Páez sólo Venezuela era su "patriecita"; que Santander sólo pensaba en Nueva Granada; Rivadavia, en establecer la oligarquía de Buenos Aires sobre el pueblo argentino, y Gamarra y La Mar, sólo esperaban una oportunidad favorable para consolidar su poder en el Perú.

(18) *Ob. cit.*, págs. 397-410, y, sobre todo, el estudio de ERNESTO J. CASTILLERO, *Intimidaciones del Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826*, en "El pensamiento constitucional de Latinoamérica", Caracas, 1962 (con indicación de las fuentes originales, vol. V); así como los estudios de CUEVAS CANCINO y CÉSAR GONZÁLEZ sobre el mismo, en la misma obra colectiva. También contiene alguna información interesante y algunos juicios valiosos la contribución de JAIME EYZAGUIRRE en el mismo volumen.

Liévano cree que aún hubo por parte de Bolívar un nuevo intento de unificación de América, convencido de que el pacto de Panamá carecía de la eficacia necesaria, creando una especie de federación de Estados que estarían regidos por vicepresidentes, y así, junto a Páez, Santander y quizá La Mar, unía los nombres de Santacruz para Bolivia, y un vicepresidente general, función que desempeñaría Sucre bajo la autoridad de un presidente vitalicio, función que reservaba para sí, generalizando el modelo de Constitución que trató efímeramente de establecer en Bolivia y Perú.

En este sentido interpreta el valor de la Constitución boliviana, en que el Presidente vitalicio venía a suplir la permanencia por encima de los partidos de un ejecutivo que sustituyera a la monarquía y fuera el ámbito imparcial "en el litigio cotidiano entre los fuertes y los débiles". Para Liévano, el propósito de Bolívar era "utilizar la carta boliviana para conseguir la *unidad política de las naciones andinas*". Y el subrayado, en este caso, no es nuestro, sino de Liévano. Con razón, el propio autor subraya que este es el momento más dramático en que se revela con toda crudeza la profundidad de los problemas a que debía enfrentarse el Libertador para evitar el proceso de división del hemisferio (19). La consolación melancólica que ofrece dicho autor en las últimas páginas es "que la historia ha dado la razón a Bolívar". Un pseudonacionalismo dividió el continente y aseguró la hegemonía de las minorías criollas que buscaron la independencia sólo para sustituir a los españoles en sus privilegios y no ofreció solución valedera a los problemas sociales y políticos que determinaron el movimiento de emancipación.

(19) *Ob. cit.*, págs. 420-421.