

II . Institucionalidad	27
1. Bolívar: humanidad y realidad	27
2. Las ideas generadoras	27
3. El curso institucional	30
4. La Nación-Estado, punto de partida	32
5. La soberanía popular como base del poder	34
6. Las ideas constitucionales	35
7. Las ideas fundamentales	40
8. La dimensión continental	41
9. El orden institucional	42

II. INSTITUCIONALIDAD

1. *Bolívar: humanidad y realidad*

Algunos escritores, al explicar a Bolívar, se apresuran a aclarar que él no era más que un individuo humano, como diciéndonos que sus flaquezas, que las tuvo, habrían de ser justificadas como errores, insuficientes para opacar su grandeza. También dejan esclarecido el entorno histórico y la realidad social de su tiempo, para que la interpretación de sus ideas y sus actos se haga a la luz de tales factores, para ponerlo a salvo de la mordacidad y la malicia. Quizá hayan sido necesarias dichas advertencias, en ocasiones en que la tarea de escribir la historia se comparte (o se arrebatada) maniqueamente entre los detractores y los aduladores de los hechos. Pero es ahora superfluo tratar de atribuir sus errores (si es que lo son, según el relativismo) simplemente a su naturaleza humana, porque eso es tanto como suponerlo un dios imperfecto, casi como aquellos olímpicos que tanto tenían de mundano. Bolívar, es claro, era un hombre, pero sus actos se explican y se interpretan porque era un guerrero, un político, un estadista y, como dice su severo crítico Madariaga, “un gran espíritu”.¹⁷

2. *Las ideas generadoras*

Buscar el curso de la institucionalidad en el pensamiento de Bolívar nos ha de llevar al conocimiento de sus ideas, ex-

¹⁷ Madariaga, Salvador de, *Bolívar*, Madrid, Ed. Espasa-Calpe, 1975, t. II, p. 19.

puestas en prolija producción. Son, sus ideas generadoras, base de un modo de pensar sistemático, serio y sólido, alcanzado por indudables reflexiones, y apoyado en bien asimiladas lecturas y experiencias. No sorprende solamente su variedad, como nota característica de una cultura genuina, sino también que, siendo expresión de un hombre joven, estén dotadas de tanta madurez y realismo, condiciones que tampoco fueron opuestas al discurso encendido, emocional e inspirado de los juramentos juveniles, los desafíos a las fuerzas telúricas y las arengas preparatorias de sus grandes batallas.¹⁸

Saber cuáles han sido sus fuentes, bien podría guiarnos hacia el certero enfoque de su pensamiento; pero no puede creerse que en él haya existido ninguna influencia decisiva. Era demasiado fecundo como para suponerlo epígono de las corrientes de la Ilustración que la prensa americana difundía con evidente entusiasmo. Bolívar, en todo caso, era hombre de conclusiones propias, sin que neguemos, por ello, que en su cultura figuraran los textos básicos de Voltaire, Rousseau y Montesquieu.¹⁹

No podía ser de otra manera. Ningún intelectual criollo americano de la época, dejó de percibir la corriente francesa, llegada a América a bordo de las naves españolas. Los reyes borbónicos intuyeron que su poder económico solamente podría construirse sobre una fuerza productiva modernizadora, al punto que al abrir las puertas a la filosofía europea de su tiempo, para que impulsara el desarrollo de las riquezas y con ello vigorizara el prestigio militar y diplomático de las casas

¹⁸ Tales como su conocido juramento en el Monte Sacro de Roma: “¡Juro delante de usted; juro por el Dios de mis padres; juro por ellos; juro por mi honor, y juro por mi Patria, que no daré descanso a mi brazo, ni reposo a mi alma, hasta que no haya roto las cadenas que nos oprimen por voluntad del poder español!”.

¹⁹ En carta del 20 de mayo de 1825 al general Santander le enumera, quizá innecesariamente, algunos autores que decía haber estudiado bien: Locke, Condillac, Buffon, D’Alembert, Helvetius, Montesquieu, Mably, Filangiere, Lalande, Rousseau, Voltaire, Rollin, Berthot, y todos los clásicos de la antigüedad, así filósofos, historiadores, oradores y poetas, y todos los clásicos modernos de España, Francia, Italia y gran parte de los ingleses.

reinantes, dejaron pasar las ideas, sin proponérselo y sin posibilidad de censura alguna. Y hay que tener presente la casi inofensiva advertencia de Dostoyevsky: “Las ideas tienen sus consecuencias...”²⁰

Por un lado, Montesquieu preconizando la necesidad de un sistema de moderación a los poderes públicos, y Rousseau recordando que el origen del poder descansa en un contrato soberano y no en un derecho divino del gobierno. Y, por el otro, desde América, Simón Rodríguez comentando la traducción de Antonio Nariño de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, y Andrés Bello divulgando su nueva estética basada en la importancia de la razón sobre la pasión, la sobriedad y el realismo.

El realismo de las propuestas constitucionales de Bolívar derivaba de su conocimiento de las condiciones político-sociales de las tierras liberadas, pero más profundamente de su capacidad para entender la naturaleza del ser humano. Cómo no había de recordar a Voltaire, admitiendo que

nuestra libertad es débil y limitada, como todas nuestras facultades. Nosotros las fortificamos acostumbrándonos a reflexionar, y este ejercicio la vigoriza poco a poco. Pero a pesar de todos los esfuerzos que hagamos, no podremos nunca alcanzar que nuestra razón impere como soberana sobre todos nuestros deseos; habrá siempre en nuestra alma, como en nuestro cuerpo, movimientos involuntarios. Si fuésemos siempre libres, seríamos lo mismo que Dios es.²¹

Por la vía de Condillac, que a su vez había tomado de Newton la idea de reducir la unidad del mundo espiritual del hombre, se ve en Bolívar ese propósito de sistematizar en un orden institucional las fuerzas que la revolución había desatado, como lo afirma la congruencia y uniformidad de su discurso a los constituyentes de Angostura y de Bolivia. Esa disposición para diseñar un orden, empieza para los campos

²⁰ Como señala Kozlowski: “La historia la crean las ideas, la política la hacen los hombres”.

²¹ Citado por Abbagnano, Nicolás, *Historia de la filosofía*, Barcelona, Ed. Montaner y Simon, 1955, t. II, p. 309.

del Estado-nación y lo hace avanzar al de la solidaridad regional latinoamericana, como una manifestación de su capacidad para abarcar espacios mayores.

3. *El curso institucional*

Bolívar no improvisaba. Era un hombre de ideas, revelándonos que su carácter reflexivo, demostrado en la guerra como en la práctica política, le había guiado, igual que a Napoleón, por el camino de un profundo respeto por el valor del pensamiento.²² Estas palabras de Napoleón, pudieron haber sido pronunciadas con igual exactitud por el Libertador americano: “Francia es un país demasiado noble y demasiado inteligente para someterse al poder material y para sentir el culto de la Fuerza... A la larga, el sable es derrotado siempre por el espíritu”.²³

Sabía por ello que la guerra de independencia, que había provocado un cambio radical del orden político, no podía mantenerse como una revolución permanente, sostenida por el poder de la fuerza militar ni era posible hallar un equilibrio

²² Por ello dice bien Cebrian, ex director de *El País* de España: “No se puede pedir a la clase política que alumbre estadistas si la clase intelectual es incapaz de alumbrar pensadores”.

²³ “Mi hijo no debe pensar en vengar mi muerte; debe aprovecharla. Todos sus esfuerzos deben tender a reinar por la paz (...) No es posible hacer dos veces lo mismo en un siglo. Yo me vi obligado a domar a Europa por las armas; hoy, lo preciso es convencerla (...) Yo implanté en Francia y en Europa nuevas ideas que ya no podrían retrotraerse. Que mi hijo haga florecer todo lo que yo sembré (...) Que desprecie todos los partidos y tenga sólo en cuenta a la masa. Excepto con aquellos que hicieron traición a la patria, debe olvidar los antecedentes de todos los hombres y recompensar el talento, el mérito y los servicios, dondequiera que los encuentre (...) Francia es el país en que los jefes de partido tienen menos influencia; apoyarse en ellos es cimentar sobre la arena. Sólo apoyándose en las masas se pueden llevar a cabo grandes cosas en Francia (...) Yo me apoyé en todo el mundo sin excepción, dando así el primer ejemplo de un Gobierno que favorece los intereses de todos (...) Dividir los intereses de una nación es engendrar la guerra civil. No se divide lo que por la Naturaleza es indivisible; solamente se consigue mutilarlo (...) el principio fundamental debe ser la universalidad del sufragio”. *Testamento Político de Napoleón*.

mientras permaneciera la confrontación de los jefes y caudillos armados. Todo tenía que desembocar en un orden político. Por ello decía: “En vano las armas destruirán a los tiranos, si no establecen un orden político capaz de reparar los estragos de la revolución”. Era inevitable hallar un curso institucional, cuyas formas dividieron los criterios de la época: por un lado, genuinos demócratas inspirados por las corrientes liberales, pero también los teorizantes y los retóricos; por otro, los conservadores ilustrados, y también mezclados los clasistas y los reaccionarios.

No obstante, las dificultades conceptuales de la pugna ideológica, sabía que era inevitable institucionalizar la revolución. No puede ser más claro que en su carta a Guillermo White, diciéndole: “Sin estabilidad todo principio se corrompe y termina siempre por destruirse”. Sabemos entonces por qué el discurso de Angostura; el mensaje al Congreso Constituyente de Colombia; el proyecto de Constitución de Bolivia; su admiración por la Constitución de los Estados Unidos, que sin embargo considera imposible de imitar; y su respeto por las instituciones inglesas.

Sabía de la temporalidad del hombre y del carácter relativo de las adhesión de los pueblos. Era un gran concededor del alma colectiva, que tan pronto manifestaba ferviente aceptación de los dictados del hombre fuerte, para luego rechazarlos hasta con ingratitud. Así, él no pensaba que un orden político pudiera o debiera depender de un individuo, por mucho que estuviera dotado de sabiduría y prudencia, menos si su mando obedecía a su puro arbitrio. Se explica que en su Mensaje al Congreso Constituyente de Colombia, prevenga: “si un hombre fuese necesario para sostener el Estado, este Estado no debería subsistir”.

Varias e indudables fueron sus manifestaciones de renuncia y de rechazo al mando, como cuando le dice, quizá ironizando, al general Páez: “Si se empeñan en volverme a cargar el mando, bien pueden contar con que no lo admito, aunque para ello resultare la ruina de la República”. Lo había dicho diez años antes, en su *Discurso al Congreso de Angostura*, “nada es tan peligroso como dejar de permanecer largo tiempo en un

mismo ciudadano el Poder”. No puede ser menos enfática su actitud como en su carta al general Santander, renunciado a la presidencia de Colombia, al decirle:

Si los votos nacionales se han dignado llamarme de nuevo a la presidencia del Estado, mi deber es someterme reverentemente, a su soberanía; más también es mi obligación resistir a la voluntad nacional cuando ella infringe los preceptos de su propia conciencia y viola sus propias leyes. El pueblo colombiano ha ordenado, por el órgano de sus representantes que ningún ciudadano le sirva en la presidencia del Estado más de ocho años. Yo he sido seis años jefe supremo, y ocho presidente; mi reelección, por tanto, es una manifiesta ruptura de las leyes fundamentales.

El observador malicioso y el político deformado bien pudieron objetar que tales renunciamientos no fueron más que calculadas actitudes para producir efectos materiales opuestos a su aparente finalidad. Una renuncia terminante para obtener mayor concentración de poder, tal como el remoto pero vivo antecedente de César resistiendo la Dictadura. Podría serlo, porque el genio bolivariano sabía que la unidad de los pueblos independizados necesitaba fortaleza en el mando y seguridad en la dirección, pero, con todo, también es definitivo que Bolívar conocía la gravedad de las ideas y la responsabilidad de las palabras, y que una doctrina —que se ve sostenida en su vastísima producción escrita y en forma continuada— se expresa y se concreta más que en los hechos mismos, de por sí relativos y temporales, en los conceptos que les han dado fundamento. Y no existe ninguna duda de que pensaba y exteriorizaba una fórmula institucional, que debería depender de leyes prudentes más que en los propios hombres.

4. *La Nación-Estado, punto de partida*

El institucionalista Simón Bolívar sabía que la independencia de las naciones americanas podía generar de inmediato los problemas de delimitación que son propios del surgimiento de

estados nuevos, que no han celebrado acuerdos con sus vecinos para definir el ámbito territorial de su dominio. Así, en 1810 proclamó el principio *uti possidetis* que vino a integrar uno de los principios básicos del derecho internacional público. Por él, las naciones americanas surgían a la independencia con la extensión y límites adjudicados por la Corona Española como provincias que habían sido de aquel reino. Este principio quedó plasmado en el derecho constitucional de los países americanos y es el mismo que ha fijado la demarcación política de todos los nuevos Estados. El principio adquirió aplicación universal al haberlo adoptado las nuevas naciones asiáticas y africanas, que incluso lo han incorporado en sus textos constitucionales.

Tenemos una manifestación inicial del espíritu de orden, regulador y legitimista de Bolívar, al prever con certeza la necesidad de definir los límites de los nuevos Estados, para individualizarlos de los otros que iban a surgir en el proceso emancipador americano. No obstante dicha precaución, actualmente persisten en América Latina varios conflictos territoriales que bien pudieran ser resueltos en su mayoría, acudiendo a la Corte Internacional de Justicia o a otros medios pacíficos de solución de controversias.²⁴

Otro principio de derecho internacional, acogido con vigor por la comunidad de naciones, es el de la libre determinación de los pueblos y su derecho a la independencia, que ha sido codificado en declaraciones universales como la conocida resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.²⁵ Este principio es, sin ninguna duda, producto de

24 1) Chile-Perú-Bolivia, proveniente de la Guerra del Pacífico (1879-1883); 2) Perú-Ecuador: disputa territorial; 3) Argentina-Chile: delimitación de la frontera marítima en el área del canal de Beagle; 4) Venezuela-Guyana: soberanía sobre la región del Esequibo; 5) Guyana-Surinam: soberanía sobre un área de la frontera sur; 6) Colombia-Nicaragua: relacionado con el archipiélago de San Andrés y Providencia.

25 Dicha resolución, conocida como *Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales*, proclama, entre otros, los principios de: (a) Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; (b) todo intento encaminado a quebrantar la unidad nacional y la integridad territorial

iniciativa americana, conceptualizado en el movimiento de emancipación de finales del siglo XVIII y a principios del siglo XIX. Es oportuno recordar que la declaración de las Naciones Unidas, aprobada en 1960, deja a salvo la integridad territorial y la unidad nacional de los pueblos, cuestión que, aunque ya no sea sorpresa decirlo, también la hallamos enunciada con anticipación y certeza por Bolívar, que en su carta del 22 de junio de 1822 a San Martín, le decía: “Yo no pienso como V.E. que el voto de una provincia debe ser consultado para constituir la soberanía nacional, porque no son las partes sino el todo del pueblo el que delibera en las asambleas generales reunidas libre y legalmente”.

5. La soberanía popular como base del poder

Asentado ya el principio originario del Estado independiente en el derecho de los pueblos a su libre determinación, que podían defender incluso por las armas, y fijada su delimitación en el reconocimiento de las fronteras establecidas por las Reales Cédulas, debe decidirse sobre la fuente originaria del poder. Bolívar rechaza de entero la posibilidad de que dicha justificación se encuentre en la fuerza de las armas y menos en un pretendido derecho divino para gobernar, la legitimidad de “trono y altar”. El origen del poder es el mandato soberano del pueblo. Así es como le ha dicho al general Petión, presidente de Haití, en su carta del 9 de octubre de 1816: “La aclamación libre de los ciudadanos es la única fuente legítima de todo poder humano”. Repite la idea en el Proyecto de Constitución para Bolivia diciendo: “La soberanía del pueblo es la única autoridad legítima de las Naciones”.²⁶

de un país, es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

²⁶ En carta al general Mariño (16 de diciembre de 1813) afirmaba: “Las provincias deben ya elegir a sus representantes para la Asamblea general, a la cual toca el nombramiento de este Presidente que ha de tener el mando supremo”. En su discurso de Angostura (15 de febrero de 1819) Bolívar dice

Bolívar no es ambiguo para reconocer el deber de acatamiento a la voluntad popular, no obstante que él no es optimista respecto de las capacidades de la masa para tomar decisiones prudentes. En el Congreso de Angostura decía con franqueza “que son los pueblos más bien que los gobiernos lo que arrastran tras sí la tiranía”. Sin embargo, a pesar de su conocimiento de este hecho, no solamente preconizaba el régimen basado en la mayoría, sino, además, le atribuye al gobierno el carácter de una institución civil.

6. *Las ideas constitucionales*

Bolívar, conocedor de las condiciones socio-culturales de la América liberada, y operando en un medio caótico, en que la revolución había desatado fuerzas jamás imaginadas, con caudillos indomables y un orden tricentenario roto violentamente, pensaba en que había necesidad de establecer un sistema jurídico que armonizara la tradición centralista del sistema anterior que los propios criollos habían sostenido, con las ideas liberales surgidas con potencialidad creadora en las minorías intelectuales precursoras del movimiento independentista.

a los legisladores: “Yo deposito en vuestras manos el mando supremo de Venezuela (...) En este momento el Jefe Supremo de la República no es más que un simple ciudadano (...) Multitud de beneméritos hijos tiene la Patria capaces de dirigirla, talentos, virtudes, experiencia y cuanto se requiere para mandar a hombres libres son el patrimonio de muchos de los que aquí representan el Pueblo; y fuera de este Soberano Cuerpo se encuentran ciudadanos que en todas épocas han mostrado valor para arrostrar los peligros, prudencia para evitarlos y el arte, en fin, de gobernarse y de gobernar a otros”.

Lo había dicho antes, el 2 de enero de 1814, en su discurso pronunciado ante una Asamblea Popular: “Ciudadanos: yo no soy el soberano. Vuestros representantes deben hacer vuestras leyes; la hacienda nacional no es de quien os gobierna. Todos los depositarios de vuestros intereses deben demostraros el uso que han hecho de ellos”.

Su preocupación era pasar de inmediato de la legitimidad guerrera a la institucionalidad jurídica. En el oficio a López Méndez dejaba asentado que “restablecida la calma y la tranquilidad, hemos podido aprovechar los instantes concedidos al descanso de nuestras tropas, para mejorar y consolidar nuestras instituciones, fijar un centro de gobierno, darle todo el vigor de que necesita y ponerlo a cubierto de todas las vicisitudes de la revolución y la guerra”.

El Libertador observaba con atención precautoria los sucesos que dispersaban la nación latinoamericana, que podrían conducirla hasta la guerra civil, dado que aún persistía la lucha, ya no entre realistas y criollos sino entre caudillismos singulares; temía el peligro potencial del peso geopolítico del inmenso Brasil y el que irremediamente tenía que generar el dinamismo norteamericano, sobre las repúblicas aisladas, tanto en conjunto como desunidas en su interior; y también sabía las intenciones restauradoras de la Santa Alianza.²⁷ No eran condiciones éstas para estructurar un régimen parlamentario, en que la controversia natural de las facciones políticas, la ausencia de una mayoría orgánica y la incapacidad efectiva de diálogo y entendimiento de los partidos, les llevaría al retorno autoritario y despótico. Era necesario conducir la fuerza por la vía institucional.

Esta preocupación lo lleva al momento de instalar el Congreso de Angostura, en donde con franqueza y valor plantea la necesidad de elaborar un orden constitucional que alcanzara el ideal de un gobierno democrático que reuniera a un tiempo poder, prosperidad y permanencia. Su idea fundamental era la de asegurar la libertad e igualdad sin mengua de la seguridad y la estabilidad.

En nuestra época, parecería que la propuesta bolivariana tendía a la creación de un orden aristocrático, basado en el patriciado americano. Sin embargo, a la luz de la experiencia posterior, tenemos que admitir que un orden basado en cau-

²⁷ El 22 de noviembre de 1822, Austria, Francia, Prusia y Rusia firmaron un acuerdo secreto concretado en oponerse a los gobiernos que no fueran monárquicos o aristocráticos.

dillos y dictadores se desarrolló a socaire de constituciones formales, escritas con bellos tonos liberal-democráticos, pero sin ninguna efectividad. Las constituciones fueron la “jaula de los hilos de seda” de los “hombres fuertes” de la milicia y de las escuelas de jurisprudencia; Bolívar, intuyendo el estilo que posteriormente se impondría en la América hispana, trataba de encausarlo en un orden de legitimidad, que permitiera a los pueblos a atenerse a tales reglas, sin pasar por las falsificaciones y las frustraciones. No implica, desde luego, aceptar que lo que fue una realidad, en los albores de la vida independiente, sea necesariamente el orden propio para nuestra época de posguerra, en la que prevalecen formas nuevas de vida social.

Propone en Angostura un Ejecutivo fuerte, centralizado y sólido, prácticamente una monarquía sin rey. Un poder constitucional moderado por el Senado de tipo patricial, integrado por senadores vitalicios y de preferencia hereditario.

Es evidente que lo propuesto no era más que encontrar fórmulas integradoras, que permitieran la continuación del poder en manos del inevitable “hombre fuerte”, pero seriamente limitado por órganos realmente independientes, cuyos orígenes estarían en los “libertadores”, que basarían su poder en el prestigio, y sus sucesores en la sabiduría, ya que proponía que fueran adecuadamente preparados para hacer de ellos hombres públicos, educados para el arte de gobernar. Los otros poderes moderadores serían el judicial y la representación popular.²⁸

28 “El Senado, compuesto de hombres prudentes y sabios, vigila incesantemente sobre la conducta de los magistrados y jueces para que no infrinjan las constituciones y leyes en perjuicio del inocente y del benemérito, y en favor de los culpables e ineptos (...) El cuerpo legislativo, que representa la soberanía del pueblo, defiende sus derechos con rectitud y ciencia (...) Hay un poder judicial que distribuye imparcialmente la justicia, sin adherirse ni al poderoso, ni al intrigante; la más estricta equidad reina en sus juicios y nadie se ve privado de sus derechos naturales y legítimos por sentencias arbitrarias, o por una viciosa interpretación de los códigos. Ningún culpado se exime de la pena, como a ningún justo se condena”. *Discurso de Bolívar en Tenerife, Cartagena, el 24 de diciembre de 1812.*

Se ha tratado de encontrar el antecedente de este modelo en el sistema británico, que con acierto defendía Montesquieu. Es cierto que cada pueblo trata de hallar el sistema que más conviene a sus ideales, no pudiendo ignorarse que el modelo inglés es, para su medio, una forma permeable de participación y protagonismo, que todos los pueblos buscan en las decisiones del poder; y, al menos, ha sido un ejemplo de respeto a la condición de sus súbditos y un estilo de moderación del poder, que se ha ejercido sin el escándalo ni la humillación con que en otras latitudes se ha hecho sentir “el mando”.

Dejando en abstracto la propuesta bolivariana de Angostura, valdría la pena preguntar si de hecho la América Latina no padeció monarquías imperiales, propias e importadas, caudillos y tiranos, con la enorme desventaja de que, cuando se entronizaron, rompieron un orden constitucional formal y retórico, para gobernar sin ningún límite ni consideración; Bolívar, pues, en su tiempo había acertado.

Esto lo reconoce Salvador de Madariaga, un crítico muy suspicaz y, en el fondo, muy peligroso por su agudo sentido polémico, pero que no tiene alternativa más que decir sobre Bolívar:

Bien es verdad que sus opiniones eran flores intelectuales de un temperamento dictatorial e imperial; pero aún así resultaban naturales en un hombre sensato dado el tiempo y el lugar. Lo que hay que apreciar es precisamente la sabiduría de las ideas políticas de Bolívar, la madurez de su crítica, la profundidad de su observación, la originalidad de su modo de pensar.

Concluye estas apreciaciones diciendo:

Cabe dudar de la eficacia de algunas de estas ideas, y de la posibilidad de aplicar otras; pero todo este conjunto revela un espíritu positivo, libre de la retórica superficial de los más de los políticos que lo rodeaban; y si el congreso de Angostura le hubiere escuchado, concediéndole la realeza sin Corona y el Senado hereditario

que solicitaba, el Estado naciente hubiera comenzado su vida de independencia bajo mejores auspicios.²⁹

Posiblemente sea cierto, porque la patria tuvo que soportar largos periodos de dictadura cerril, desafiantes del orden legal interno y de la reprobación internacional, fecundas para despertar la imaginación de escritores y novelistas, que hicieron del género fuente de fama y de riqueza merecidas.

La Constitución vitalicia de Bolivia —que a pesar del título tuvo muy poca duración, y de la cual algunos intérpretes aseguran que el posterior desarrollo constitucional boliviano no ha podido prescindir— recogió las ideas del fundador de la República: fortalecimiento de la Presidencia, pero moderada por organismos originales y por un Poder judicial plenamente independiente. Según Manuel Fraga Iribarne, el ágil político español, la Constitución Boliviana lo que proporciona es “una forma desviada de republicanism: un Gobierno cesarista, basado en la opinión pública, la confianza democrática y la veneración nacional”. Cree Fraga que esta propuesta deja de lado el prudente modelo inglés para seguir las notas del estilo imperial napoleónico. Pero Fraga aclara, citando a Villarán, que Bolívar, al revés que Napoleón, “si tenía la imaginación monárquica, era republicano por instinto”.³⁰

Esto es precisamente lo que resalta de las ideas bolivarianas. Si pensaba en un gobierno fuerte, jamás suponía un gobierno arbitrario; por el contrario, el hecho de moderarlo constitucionalmente requería atribuirle a dicho sistema la suma del poder, pero también la suma de la responsabilidad, que tuviera un mando consistente que no se eludiera por la vía demagógica ni se tratara de imponer despóticamente, menos que incurriera en el disfraz o la impostura. Nada de apariencia en las formas, ni de hipocresía ni desviaciones. Era el reconocimiento paladino de que había “un hombre fuerte”, dotado de poderes legalmente reconocidos, y no la simulación consiguiente de

29 Madariaga, *op. cit.*, t. II, p. 18.

30 Fraga Iribarne, Manuel, *Sociedad política y gobierno en hispanoamérica*, 2a. ed., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971, p. 31.

verdaderos déspotas, gobernando simultáneamente con un orden constitucional ilusorio.³¹ No hay duda que le inspiraba Montesquieu y el sistema británico y que, como muy bien cita Fraga, su diferencia con Napoleón era su republicanismo natural.

Bolívar era congruente con su modo de pensar, de decir y de actuar. Si asumió la dictadura no lo hizo, como muchos de sus caricaturescos imitadores, declarándolo muy a pesar y con reluctancia, sino lo hizo como un sino inevitable, que él mismo había advertido siempre sin ninguna vacilación.

Él había querido una Constitución que viviera el ritmo de su época, y por eso dijo: “Una ley fundamental no debe ser sospechosa siquiera como la mujer de César. La integridad debe ser su primer atributo”.

7. *Las ideas fundamentales*

Bolívar entendía que la permanencia de las instituciones y el acatamiento de las normas, habría de depender básicamente de la capacidad humana para realizarlas. “Los códigos, los sistemas, los estatutos por sabios que sean son obras muertas que poco influyen sobre las sociedades: ¡Hombres virtuosos, hombres patriotas, hombres ilustrados constituyen las Repúblicas!”.

Esta condición, entre otros aspectos, indudablemente explicará el interés de Bolívar por la educación, que él mismo califica de “popular” y justifica su idea de restringir el sufragio por razones de capacidad para leer y escribir. Acaso este aspecto, que define los alcances de la ciudadanía, y que se re-

³¹ Afirma Ravines que “pese a sus ampulosos juramentos, a su retórica relumbrante y a su historial heroico, la Independencia no alteró los fundamentos del viejo sistema, ni la esencia de la técnica social (...) Los regímenes no correspondieron a los ideales; la práctica no estuvo ligada a la teoría, ni las formas tuvieron relación con el contenido (...) Los acontecimientos fueron elevando una incomunicación monstruosa entre las doctrinas venerables —a las que se recurre en momentos de apuro— y la realidad cotidiana”. *América Latina. Un continente en erupción*, 2a. ed, Buenos Aires, Claridad, p. 46.

plantea cada momento en que debe redactarse una nueva Constitución, carezca ahora de suficiente importancia, por haber medios de comunicación más desarrollados, accesibles a la masa.

A pesar de que en la actualidad, algunas ideas pudieran parecer limitantes (presidencia vitalicia, senado hereditario, voto restringido), no lo eran en su tiempo porque los equilibraba con la moderación de poderes fuertes e independientes, con el sentido fundamental que asignaba a la moral pública y el respeto a la soberanía popular. Pero véase cómo algunos conceptos bolivarianos se adelantaban con creces a los tiempos, y no sólo anticipaban en extensión sino en audacia y autenticidad: Bolívar insistía en que el gobierno es de carácter civil.

Así le escribía al presidente del Senado de Colombia: “El hábito de la guerra, el servicio de los campamentos, el contacto con los enemigos, me han puesto fuera del mando civil. Lo digo con rubor, más debo confesarlo”. Y en carta al general Santander le decía: “Yo no me he constituido para presidente sino para soldado”. Y agregaba: “Es glorioso, sin duda servir a la Patria, salvarla en el combate, pero es muy odioso el encargo del mando sin otros enemigos que los propios ciudadanos...”. En el discurso en el Convento de Franciscanos de Caracas, definía con indudable autoridad militar: “Un soldado feliz no adquiere ningún derecho para mandar a su patria, no es el árbitro de las leyes ni del gobierno: es el defensor de su libertad”.

El más grande militar americano se ponía al servicio del poder civil al decirlo con indudable franqueza: “Serviré con las armas hasta la muerte: influiré en la mejora y sostenimiento del nuevo gobierno: apoyaré con mi brazo y con mis amigos los militares al Magistrado que nos den; me gloriaré de prestarle ciega y dócil obediencia; lo defenderé dentro y fuera de la República; no excusaré mi reputación y vida en este servicio”.

8. *La dimensión continental*

Un hombre de ideas, un reflexivo, un pensador pragmático, no podía dejar de abarcar el ámbito continental. Simultánea-

mente a la independencia de Centroamérica, en otra latitud, en Jamaica, Bolívar pensaba en un movimiento regional tendente a expresar la solidaridad americana. Lo reafirmó en carta a Pueyrredón en 1818, y le dio forma en Lima al convocar al congreso continental que se reunió finalmente en Panamá, en junio de 1826.³²

Los detractores de Bolívar, entre ellos colocándose Madariaga a la cabeza, le atribuyen designios imperiales al suponer sin ninguna prueba que al Libertador americano le resultaban estrechas las naciones y quería erigirse en emperador criollo. Pero no es cierto. No había en ello ninguna apetencia material. Simplemente Bolívar, mente previsora y genial, sabía que los pueblos no pueden vivir encerrados en el marco de sus fronteras, porque hay un impulso cosmopolita que los debe integrar por una comunidad de intereses. Al fin de cuentas no iba a dejar de pensar que la Santa Alianza y el coloso americano eran totalmente inofensivos. Además, esa convocatoria formal no era otra cosa que expresión de su sentido institucionalista, ordenador, minucioso, de un hombre disciplinado en la guerra y en la paz.

9. *El orden institucional*

Me gusta citar a Fraga Iribarne, uno de los pensadores contemporáneos más profundos y más amenos que conozco, creativo de las ciencias sociales, políticas y jurídicas, diplomático y político “pura sangre”. Ideólogo de la reforma política española y creador de la teoría de centro, en que actualmente no cree. Siendo pues, Fraga un talento de quilates, me valgo de él para llegar a una conclusión: Bolívar huyó del camino fácil del poder para buscar el difícil de la institucionalización.

³² Se reunieron en Panamá las repúblicas independientes de México, América Central, Colombia y Perú, del 22 de junio al 15 de julio de 1826, que aprobaron cuatro acuerdos: 1) Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua; 2) Convención sobre contingentes; 3) Confidencial relativo a los contingentes; y 4) compromiso de continuar reuniones periódicas, incluyendo el de trasladar la Asamblea a la villa de Tacubaya, México.

Él quiso institucionalizar su poder. Las circunstancias no lo dejaron, pero su mensaje conserva plena validez.³³

³³ Graciela Soriano, en su pulcra Introducción a *Escritos Políticos de Simón Bolívar*, Madrid, Alianza, 1975; confirma estos asertos diciendo: “Es, pues, claro su interés por ir creando un orden institucional sólido y duradero que sustituyera al que se destruía. Sin embargo, en el plano de la realidad política sus dos proyectos constitucionales no tuvieron mayor trascendencia; el Congreso de Panamá no obtuvo los fines que perseguía; la confederación de Estados resultó ser una quimera; su dictadura no pudo salvar la unidad de Colombia. Para decirlo con otras palabras, si bien era indudable que había triunfado en la destrucción del antiguo orden, parecía haber fracasado en la instauración del orden nuevo. De aquí que el primer reproche dirigido a Bolívar haya sido el de su fracaso como político”.

Pero Soriano reivindica al visionario así: “Los proyectos de Bolívar fueron, sin embargo, el esfuerzo mayor que se hizo por intentar poner a la América española a la altura de los tiempos, no como se pretendió hacerlo luego, adoptando constituciones liberales cómodas que sirvieran de careta al caudillismo, a las oligarquías y a toda clase de intereses, sino creyendo efectiva y firmemente en la posibilidad de encontrar una vía que asegurara la estabilidad de instituciones que condujeran realmente a la solución de los problemas que aquejaban al Nuevo Mundo” (pp. 41 y 42).