

LOS ACUERDOS DE AYUTLA (1854) Y DE SAN NICOLÁS (1852) Y LAS CONSTITUCIONES LIBERALES. ORÍGENES DEL PODER COACTIVO DEL ESTADO EN MÉXICO Y ARGENTINA

Riccardo FORTE
Universidad Autónoma Metropolitana

UN PERIODISTA ARGENTINO ESCRIBÍA a mitad del siglo XIX: “Si las costumbres influyen poderosamente sobre la ley, la ley a su vez ejerce su influencia sobre las costumbres; y tan irracional sería lanzarla violentamente contra la corriente de las opiniones, como cobarde e imprudente dejarla arrastrar a merced de ella”.¹ Esta afirmación mostraba la perspectiva liberal del autor, prevaleciente en la época, que planteaba la necesidad de reorganizar lo existente, con el fin de articular un orden político más funcional con las mutantes necesidades económicas y sociales, evitando al mismo tiempo el peligro y los costos de los estallidos revolucionarios.² Pero el párrafo destaca también, de manera implícita, la importancia de otorgar a las autoridades legítimas encargadas de llevar a cabo dicha organización los medios para lograr ese ambicioso objetivo.

Fecha de recepción: 7 de mayo de 2003

Fecha de aceptación: 22 de septiembre de 2003

¹ *Informe de la Comisión Examinadora de la Constitución Federal*, 1860, SAMPAY, 1975, p. 398.

² Para un análisis en perspectiva histórica de la orientación reformista del liberalismo durante el siglo XIX, véase JARDIN, 1985, en especial la segunda parte. Véanse también MATTEUCCI, 1983; SABINE, 1996, pp. 505-560; BERLIN, 1958; RUGGIERO, 1927, y WATKINS, 1948.

La historiografía existente sobre la transición al Estado moderno en el siglo XIX latinoamericano se ha enfocado sobre algunas temáticas fundamentales relativas a este proceso: la cuestión de la soberanía, la definición de la ciudadanía, los mecanismos de representación, la formación y el funcionamiento de la economía pública, las relaciones interinstitucionales de los poderes civiles.³ Pero ha descuidado de manera inexplicable una problemática clave del mismo proceso: la configuración del poder coactivo del Estado y la consolidación del control civil sobre las fuerzas armadas y los medios de coacción masiva.

Max Weber hace hincapié en la importancia de este doble factor para la afirmación de un orden político moderno de tipo estatal, que entre otras cosas se caracteriza —según el autor— por su capacidad de controlar de manera monopolística los medios de coacción masiva.⁴ A partir de Weber, la politología moderna ha aceptado generalmente la estrecha conexión entre el primero y la segunda.⁵ Desde un

³ Véanse, entre los principales y desde perspectivas diferentes, SÁBATO, 1999; SORDO CEDEÑO, 1993; CARMAGNANI, 1993 y 1994; HERNÁNDEZ CHÁVEZ, 1993, y CONNAUGHTON, ILLADES y PÉREZ TOLEDO, 1999.

⁴ Véase WEBER, 1998, p. 1056, las cursivas son mías. Todavía Weber subraya que “Este carácter monopólico del poder estatal es una característica tan esencial de la situación actual como lo es su carácter de *institución racional* y de *empresa continuada*” y que, como consecuencia, “sólo podemos definir al estado indicando el medio (coacción física) que emplea y que es hoy su monopolio”, pp. 45 y 47, cursivas en el texto.

⁵ Véase al respecto GERTH y WRIGHT MILLS, 1946, quienes sostienen que “el Estado es una comunidad humana que se arroga (con éxito) el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio dado”, p. 78; POGGI, 1978, define el Estado como “un complejo amplio y diferenciado de estructuras institucionales de dominio [...]” que “*de jure* y en los límites del posible *de facto* monopoliza [...] los instrumentos que permiten el ejercicio organizado de la violencia física de masa”, p. 19; MATTEUCCI, 1993, se refiere al “monopolio legítimo de la constricción física”, p. 15; mientras que GELLNER, 1991, define al Estado como “el agente que detenta el monopolio de la violencia legítima dentro de la sociedad”, p. 15 y ARDANT, 1975, destaca entre las características fundamentales del Estado moderno la presencia de “un ejército pagado, alojado y mantenido por el estado” mismo, p. 192. Véanse también PERLMUTTER, 1982, p. 27 y TILLY, 1993, p. 77.

punto de vista histórico esta caracterización del Estado tiene que ser examinada a partir de la coyuntura del periodo de interés. En nuestro caso, el monopolio de la fuerza puede entenderse también como una situación de “fuerte superioridad relativa” respecto a los demás grupos armados operantes en el territorio nacional; superioridad que, en una fase de transición como la mexicana y la argentina de los años cincuenta y sesenta, constituye un punto de partida fundamental para la futura subordinación al poder civil de estos mismos grupos.

Desde una perspectiva más estrictamente militar, otros sociólogos y politólogos han enfrentado en épocas más recientes el problema de la relación Estado-militares, proponiendo diferentes caracterizaciones del sector castrense moderno y profesional y definiendo las formas que el control civil puede asumir sobre el cuerpo de oficiales. El estudio pionero de Samuel Huntington y las siguientes contribuciones y actualizaciones de Morris Janowitz y Alfred Stepan —para citar aquí sólo algunos de los trabajos de mayor impacto académico— han mostrado exhaustivamente la trascendencia de estos temas y de manera implícita —o incluso explícita— su importancia como problema histórico, que hay que ampliar a partir de estudios de casos diferentes. Algunos sociólogos, como Frederick Nunn y John Johnson, han abordado el análisis del profesionalismo militar desde una perspectiva histórica para la región latinoamericana, pero haciendo hincapié sobre todo en la dimensión social e institucional y en la influencia de la oficialidad de distintos países europeos —sobre todo Alemania y Francia— en su proceso de formación, sin analizar los orígenes de los distintos sectores castrenses en la fase constituyente de los estados nacionales ni la capacidad de los mismos de consolidar su poder coactivo mediante el establecimiento de un control eficaz sobre las fuerzas armadas.⁶ Todos los

⁶ Véanse JOHNSON, 1964 y NUNN, 1983. Evidentemente no podemos analizar aquí la amplia bibliografía politológica sobre la temática militar. Entre las obras más recientes véanse LOVEMAN, 1997; RODRÍGUEZ, 1994; PION-BERLIN, 2001; BOWMAN, 2002, y CENTENO, 2002.

autores citados y en general todos los estudios referidos a la relación Estado-militares concuerdan en un aspecto que cobra importancia particular para nuestro artículo: existe una relación directamente proporcional entre la subordinación de lo militar a lo civil y el grado de modernización profesional logrado por el sector castrense y su organización. En efecto, sólo la conversión de todos los grupos armados que operan en un territorio específico en un sector peculiar de la burocracia estatal, cuyos miembros se vuelven del todo dependientes de las autoridades civiles, tanto para su carrera como para su sustento económico, puede permitir una coordinación efectiva de las fuerzas armadas, coherente con el proyecto político del Estado y de la sociedad que éste refleja.⁷ ¿Cómo se ha producido tal relación en los nuevos estados independientes de América Latina y qué transformaciones ha registrado a lo largo del siglo XIX?

La proliferación de nuevas perspectivas de investigación histórica durante los años ochenta y noventa no ha producido nada al respecto por parte de los historiadores latinoamericanistas, tanto del área latinoamericana como de otras áreas, a pesar de la importancia que ha tenido el sector militar en la región a lo largo del siglo XX. Nada o muy poco sabemos de las formas y la intensidad del control logrado por el Estado sobre los medios de coacción masiva durante la fase constituyente de las distintas experiencias de América Latina. En consecuencia, tampoco podemos medir la importancia histórica de la adquisición o no adquisición de dicho control, es decir, sus efectos directos o indirectos sobre los acontecimientos de las décadas sucesivas.

Si comparamos algunos estudios históricos existentes emerge —a menudo de manera sólo indirecta— la presencia de sensibles diferencias temporales y regionales en la consolidación del control estatal sobre los medios de coacción masiva y en la capacidad de las autoridades públicas de ejercer sus funciones de poder. Estas diferencias

⁷ Sobre la relación entre subordinación y modernización militar véanse también HUNTINGTON, 1995, en especial los caps. 1, 2 y 4 y JANOWITZ, 1971, caps. 6 y 7.

aparecen de alguna forma vinculadas con elementos sociales y culturales o simplemente coyunturales. La primera mitad del siglo XIX se caracteriza por una acentuada fragmentación de la soberanía territorial, que es común a toda la región y que parece reflejarse en una fragmentación análoga del control sobre los grupos armados que operan en ella, a menudo sin una organización y jerarquías bien definidas.⁸ Pero esta uniformidad regional empieza a desaparecer a mediados del mismo siglo, cuando en el lento proceso de configuración de los nuevos estados nacionales, el control sobre dichos grupos y la capacidad de configurar una jerarquía militar profesional y moderna, con un fuerte sentido de subordinación al poder civil, empieza a manifestarse con intensidad diferente según los casos.⁹

Este conjunto de indicaciones nos remite a una realidad mucho más compleja y dinámica de la relación entre lo civil y lo militar de lo que la politología —a pesar de sus aportaciones sumamente valiosas— ha sido capaz de mostrar, y sugiere la necesidad de superar la dimensión politológica para adoptar un enfoque capaz de individualizar las distintas formas históricas que el control coactivo del Estado asumió en los distintos países de América Latina.¹⁰ La idea fundamental de estas afirmaciones es que no podemos hablar de manera dicotómica de la presencia o la ausencia del control civil sobre lo militar, sino que la relación militares-civiles presenta rasgos dinámicos que tienen que ser analizados históricamente y que se pueden visualizar y explicar sólo a partir de un enfoque que tome en cuenta todas las di-

⁸ Véase en general para la región latinoamericana CARMAGNANI, HERNÁNDEZ CHÁVEZ y ROMANO, 1999, pp. 363-383. Para México, VÁZQUEZ, 1993; SERRANO ORTEGA, 1999, y SORDO CEDEÑO, 1993, en donde en el análisis específico del funcionamiento del Congreso emerge en varios capítulos el problema de la fragmentación citada. Para Argentina véanse CHIARAMONTE, 1983, 1993 y 1999 y también TERNAVASIO, 1999.

⁹ CARMAGNANI, HERNÁNDEZ CHÁVEZ y ROMANO, 1999, pp. 383 y ss. Para México CARMAGNANI, 1993, p. 171 y HERNÁNDEZ CHÁVEZ, 1989. Para Argentina FORTE, 2000 y 2003 y BOTANA, 1993.

¹⁰ Carmagnani hizo primero esta observación respecto a las transformaciones históricas del federalismo. CARMAGNANI, 1993, pp. 10-11.

menciones capaces de afectarla, es decir, que considere, además de la dimensión institucional, también las dimensiones social, política y político-cultural.

Este artículo quiere otorgar la primera contribución al respecto, mediante un examen comparativo de los orígenes del proceso de configuración del poder coactivo del Estado durante la fase constituyente del orden liberal en México y Argentina. Con este fin, analizaremos —mediante el debate constituyente y las medidas legislativas y constitucionales adoptadas a mediados del siglo XIX— los medios que se siguieron al respecto durante el periodo entre los acuerdos preliminares de Ayuda (1854) y de San Nicolás (1852) y las motivaciones que se aportaron en sustento de las mismas medidas en las discusiones de las respectivas asambleas constituyentes, que llevaron a la aprobación de las primeras constituciones liberales.

La elección de estos dos casos se debió tanto a sus características comunes como a sus elementos de diferenciación. Ambos países empezaron a consolidarse como estados nacionales en la segunda mitad del siglo XIX bajo una forma liberal y federal.¹¹ Pero al mismo tiempo parecen registrar una sustancial divergencia en la manera y la velocidad con que se llevó a cabo el proceso de profesionalización castrense y se definieron las relaciones entre oficialidad y sociedad civil, tanto en los aspectos legales e institucionales como en la práctica política.¹² Tal divergencia emerge sobre todo en el papel que aparentemente desempeñó la fuerza militar en las operaciones dirigidas a consolidar el nuevo orden político. Algunos autores sugieren al respecto la preponderancia en México de prácticas de compromiso y de conciliación que marcaron toda la segunda mitad del

¹¹ La bibliografía sobre esta temática es inmensa. Nos limitamos aquí a citar algunas obras de referencia para los dos casos examinados, de más reciente publicación y que conjugan las dos problemáticas, liberal y federal. Para México, CARMAGNANI y HERNÁNDEZ CHÁVEZ, 1999 y CARMAGNANI, 1993. Para Argentina, BOTANA, 1993.

¹² Para México, alguna referencia a la problemática de las relaciones Estado-militares se hace en CARMAGNANI, 1993, p. 147. Véase también UNZUETA, 2002. Para Argentina, FORTE, 2003, cap. I.

siglo XIX hasta el estallido revolucionario de 1910 y que afectaron también el proceso de profesionalización del cuerpo de oficiales.¹³ En un estudio reciente hemos mostrado que en Argentina, al contrario, la fuerza militar “legítima” y subordinada a la autoridad civil desarrolló una función decisiva desde una época temprana en la imposición de la legalidad constitucional hasta los territorios más remotos del nuevo Estado.¹⁴

Es obvio que no podemos dar una respuesta a todas las cuestiones mencionadas anteriormente. Tampoco queremos otorgar al lector una síntesis exhaustiva del recorrido histórico de consolidación de los estados nacionales en México y Argentina. Simplemente, buscaremos enfocar la forma en que los dos casos asumieron “en su origen” el control estatal sobre los medios de coerción e individualizar las causas políticas y culturales que están en la base de cada forma. Para lograr este objetivo hacen falta todavía algunas aclaraciones preliminares. A lo largo del texto haremos una referencia genérica a las fuerzas armadas para indicar los grupos con capacidad coercitiva operantes en cada territorio. En ningún caso se trata de militares profesionales en el sentido moderno del término, debido a que a mediados del siglo XIX no existía todavía en ambos países una institución castrense con estas características, sino —como hemos señalado— una fuerza armada fragmentada de difícil o imposible control por parte de las nacientes autoridades centrales nacionales. A lo largo de toda la primera mitad del siglo XIX muchos autores han hecho hincapié, desde perspectivas diversas, en la importancia y el fortalecimiento de las milicias y los grupos armados locales o provinciales.¹⁵ Los efectos de este factor en la capacidad de los estados nacionales surgidos a mediados del mismo si-

¹³ CARMAGNANI, 1993 y BERTOLA, 1995.

¹⁴ FORTE, 2003, pp. 33-65. Poco o nada sabemos de la forma y la intensidad del control civil logrado en México sobre las fuerzas armadas. Para las primeras indicaciones al respecto véase UNZUETA, 2002.

¹⁵ KAHLE, 1997, caps. III y IV; SERRANO, 1999, y CARMAGNANI, HERNÁNDEZ CHÁVEZ y ROMANO, 1999, pp. 366 y ss.

glo para consolidar su poder coactivo han sido poco estudiados. De los análisis más recientes emerge un elemento interesante: la relación directamente proporcional entre el fortalecimiento citado y la capacidad de los poderes regionales de utilizar la fuerza para oponerse a los intentos de constituir un poder central eficaz, en el ámbito de un amplio proceso de fragmentación territorial, que —según estos estudios— comenzó hacia la mitad del siglo XVIII y se aceleró como consecuencia de la desarticulación del imperio español.¹⁶

Para los casos de México y Argentina estos estudios parecen sugerir que la fragmentación de las fuerzas armadas se manifestó tanto desde el punto de vista territorial como en relación con la cadena de mando de referencia.¹⁷ Dicha fragmentación se acompañaba de la preponderancia de una mentalidad de tipo corporativo, es decir, dirigida a la defensa de los privilegios adquiridos durante la época colonial, que —como veremos a lo largo del artículo— se registró con diferente intensidad en los dos casos y que mal se adaptaba a la necesidad de crear un cuerpo moderno de oficiales, en el sentido de subordinado a las autoridades constitucionales civiles.¹⁸

¹⁶ VÁZQUEZ, 1993 y KAHLE, 1997, p. 159, destaca que las unidades de la "milicia activa [...] se evidenciaron como carentes de valor para el Estado [...] y la mayoría de las veces sólo contribuyeron a reforzar los diversos ejércitos revolucionarios". Para Argentina véanse CHIARAMONTE, 1993, pp. 93 y 126 y 1983, pp. 79-84. Sobre el proceso de fragmentación territorial citado véase CARMAGNANI, HERNÁNDEZ CHÁVEZ y ROMANO, 1999, p. 366.

¹⁷ Por fragmentación territorial entendemos la presencia de grupos armados de distintos sectores de organización, independientes entre sí, cuya actividad se desarrolla en el ámbito de una región diferente de donde actúan los demás grupos. La fragmentación de la cadena de mando hace referencia a grupos armados capaces de actuar en el interior de un territorio más amplio, en concomitancia o a diferencia de otros grupos, que obedecen a diversas autoridades militares o civiles. En presencia de una autoridad formal o jurídicamente centralizada, ambas situaciones indican la falta de control de la misma sobre los medios coactivos.

¹⁸ Para una buena síntesis del significado del corporativismo y de los privilegios de antiguo régimen véase LEMPÉRIÈRE, 1999, pp. 37-43.

El primer paso para la resolución de este conjunto de problemáticas, estrechamente vinculadas entre sí, era encontrar un acuerdo amplio sobre tres cuestiones: *a*) la necesidad de subordinar de manera incondicionada lo militar a lo civil, lo que tenía que transitar por la eliminación del fuero militar; *b*) la forma que tenía que asumir dicha subordinación, y *c*) su reglamentación en términos constitucionales y jurídicos.

EL PLAN DE AYUTLA Y EL ACUERDO DE SAN NICOLÁS:
PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS Y RELACIÓN CÍVICO-MILITAR

Tanto el Plan de Ayutla (México, 1854) como el Acuerdo de San Nicolás (Argentina, 1852) constituyeron la etapa de transición hacia la aprobación de un texto constitucional nacional de corte liberal y federal. Además, ambos surgieron de un enfrentamiento intrarregional de fuerzas armadas al mando de jefes militares locales. No sorprende entonces la característica militar de los firmantes de los estatutos provisionales acordados en aquellas circunstancias, factor común en ambos casos.¹⁹ Sin embargo, más allá de la ostentación individual de altos cargos militares, casi siempre desprovistos de consistencia profesional, lo que más nos interesa son dos elementos que emergen con rasgos diferentes en los dos acuerdos: *a*) la fragmentación del control de las fuerzas armadas en el territorio nacional y *b*) el intento de centralizar dicho control.

En relación con el primer elemento, los acontecimientos posteriores a la aprobación del Plan de Ayutla muestran

¹⁹ En México la totalidad de los firmantes del Plan de Ayutla y de su versión reformada unos días después ostentaban títulos de tipo militar. En Argentina, los firmantes en San Nicolás con estas características eran 50% del total, pero al mismo tiempo el título de Encargado de las Relaciones Exteriores, que en aquel entonces desarrolló el principal cargo ejecutivo, fue otorgado al brigadier general D. Justo José de Urquiza. Al respecto véanse *Plan de Ayutla*, 1° de marzo de 1854, en TENA RAMÍREZ, 1998, pp. 492-494 y *Plan de Ayutla reformado en Acapulco*, 11 de marzo de 1854, en TENA RAMÍREZ, 1998, pp. 494 y 498.

cómo la llamada dictadura santanista no contó con un control no sólo monopolítico, sino ni siquiera consistente sobre los grupos armados presentes en el país. A pesar de que las fuerzas armadas bajo el mando de Santa Anna mantuvieron una sustancial subordinación al entonces jefe de Estado, el gobierno no demostró ninguna capacidad de resistencia real frente a los pronunciamientos militares regionales en su contra. El ejército de línea no logró derrotar a los rebeldes en Acapulco e impedir la propagación de la insurrección desde Guerrero hacia los estados de Tamaulipas, Guanajuato, San Luis Potosí y México, ni siquiera antes de la llegada de Comonfort al puerto de Acapulco con los recursos militares conseguidos en Estados Unidos.²⁰ El fracaso de las demás operaciones militares lideradas por Santa Anna al comienzo de 1855, demuestra la inconsistencia coactiva del gobierno en cargo y favorecieron la sucesiva desaparición. Además, el propio ejército santanista —como ilustra muy bien Justo Sierra— no respondía a principios de subordinación a la autoridad civil, sino que simplemente actuaba como un conjunto de oficiales aliados de Santa Anna, por simples razones de coincidencia de intereses en un momento específico.²¹

²⁰ DÍAZ, 1987, pp. 829-830. SIERRA, s.f. Libro Tercero, Parte Segunda, cap. iv subraya el "fracaso colosal" de la campaña militar dirigida por Santa Anna hacia Acapulco, que no logró vencer "la obstinada resistencia del general Comonfort" y obligó a las tropas santanistas a volver "a su punto de partida"; y esto a pesar de que "los insurrectos [...] carecían completamente" de armamentos. Véase también PORTILLA, 1993.

²¹ SIERRA, s. f., Libro Tercero, Parte Segunda, cap. iv. Sierra muestra la necesidad de Santa Anna de ganarse la fidelidad de los jefes militares —que no constituían una oficialidad en el sentido moderno del término— mediante favores y regalías. En este sentido, la repartición de los departamentos entre los militares —señalada por el autor— no puede ser interpretada simplemente como una forma de militarización del poder, sino también como un intento de fortalecer el control de la autoridad central sobre los detentores de los medios de coerción. PORTILLA, 1993, pp. 28-29, caps. x y xi, en especial las pp. 283-284, destaca la atención particular de Santa Anna hacia los jefes militares, pp. 28-29, así como el escaso control efectivo sobre ellos, también por las autoridades que emergieron del Plan de Ayutla. Véanse también VÁZQUEZ, 1993, que muestra la inexistencia de una organización militar profesional y de una

El Acuerdo de San Nicolás surgió a su vez de una situación de fragmentación coercitiva de igual intensidad aunque con características diversas. En el amplio territorio del ex virreinato del Río de la Plata se enfrentaban gobiernos provinciales esencialmente independientes entre sí, sin una autoridad central reconocible, con fuertes diferencias demográficas y económicas que sin embargo no afectaban de manera significativa el equilibrio militar entre ellos.²²

Desde un punto de vista estrictamente político, ambas experiencias históricas registraron la presencia de una consistente tendencia de tipo centrífugo a partir de las provincias/ estados, en el marco de una fuerte tensión centrípeto-centrífuga. Sin embargo, esta situación común se produjo en el marco de una divergencia histórica sustancial, en donde México, al contrario de Argentina, experimentó a partir de 1836 una organización de tipo centralizador.²³ M. Carmagnani subraya cómo dicha organización “fue vista, aun por parte de los centralistas, como un atentado a las autonomías estatales y municipales”, determinando como consecuencia una fuerte movilización en varias regiones del país.²⁴ ¿Hasta qué punto y de qué manera esta diversidad afectó la actitud de los distintos grupos políticos y sociales hacia la organización militar y la centralización del control coactivo?

Tanto en el texto de Ayuda como en el de San Nicolás emerge claramente una sensibilidad hacia la importancia del ejército como instrumento indispensable para garantizar el orden interno y el control territorial por parte de las

cadena de mando institucionalizada, afirmando que durante el gobierno centralista “El ejército no se profesionalizó y tuvo problemas para mantener su número por la resistencia de los departamentos a proveerle reemplazos”, p. 46 y SORDO CEDEÑO, 1993, pp. 404-423. Para una síntesis de las características del ejército mexicano durante la época de Santa Anna véase VÁZQUEZ MANTECÓN, 1986, pp. 245-263.

²² Véase BOTANA, 1993, p. 232. Para ampliar las problemáticas militares internas en Argentina durante la segunda mitad del siglo XIX, véase FORTE, 2003, cap. I.

²³ CARMAGNANI, 1993, pp. 136-138.

²⁴ CARMAGNANI, 1993, p. 138.

autoridades centrales. Sin embargo, tanto la dimensión de centralización del mando como de subordinación militar a una autoridad civil se expresó con mayor fuerza en Argentina. En relación con el primer aspecto, el acuerdo de 1852 otorgó al general Justo José de Urquiza, como "General en Jefe de los Ejércitos de la Confederación", "el mando efectivo de todas las fuerzas militares que actualmente tengan en pie cada Provincia, las cuales serán consideradas desde ahora como partes integrantes del Ejército Nacional".²⁵ Urquiza quedó autorizado por los firmantes del acuerdo para utilizar dichas fuerzas "del modo que lo crea conveniente al servicio nacional", pidiendo contingentes adicionales "a cualquiera de las Provincias" si lo considerara necesario para cumplir sus objetivos.²⁶ Respecto al segundo arquetipo, la responsabilidad provisional de los asuntos internos y, por lo tanto, de las medidas dirigidas a restablecer la paz en el interior, se confió al encargado de las Relaciones Exteriores, en su calidad de autoridad civil, al cual el general en jefe de las fuerzas armadas quedó subordinado. El artículo 15 del mismo acuerdo aclaró que tanto dicha subordinación como la reunión de las fuerzas armadas provinciales bajo un único mando fueron medidas dictadas con el fin de otorgar a la autoridad nacional provisional "las facultades y medios adecuados para cumplir" con sus obligaciones; pero el origen provincial de las tropas y de sus oficiales y su falta de dependencia económica del poder central evidencian la debilidad del control coactivo de la autoridad. En otras palabras, faltaba todavía en aquel momento una estructura militar nacional que permitiera transitar de una centralización del mando de principio a una del mando efectiva. No obstante, las disposiciones de mando y subordinación militar muestran una sensibilidad significativa por parte de los firmantes hacia la necesidad de crear un Estado fuerte y, por ende, una sensibilidad significativa hacia el fortaleci-

²⁵ *Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos*, 1852, art. 15, SAMPAY, 1975, p. 337.

²⁶ *Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos*, 1852, art. 14, en SAMPAY, 1975, p. 337.

miento de dicha centralización. Con el fin de legitimar mayormente la posición coactiva de la autoridad central provisional, el artículo 14, al establecer la obligación de “los demás Gobernadores” de prestar “su cooperación y ayuda” al encargado de las Relaciones Exteriores, al mismo tiempo le otorgó la responsabilidad de “restablecer la paz, sosteniendo las autoridades legalmente constituidas”, contra eventuales “hostilidades abiertas entre una u otra Provincia, o por sublevaciones armadas dentro de la misma Provincia”.²⁷ Es decir, la pérdida parcial de control por parte de las provincias sobre sus medios coactivos iba a ser compensada por la asunción de las autoridades centrales de la responsabilidad de garantizar su seguridad. Cabe señalar que el mismo artículo no estableció todavía la subordinación de los gobernadores a la autoridad central, sino simplemente una obligación moral de colaborar con ella. En otras palabras, el Acuerdo de San Nicolás fue de transición, y a través de él se buscó crear las condiciones mínimas necesarias para forjar en poco tiempo un verdadero Estado nacional federal. Entre tales condiciones destaca un primer intento de centralizar las operaciones militares internas y externas bajo un mando unificado.

En Ayuda, por lo menos desde la perspectiva militar, los objetivos fueron más limitados. En la versión del Plan, modificada en Acapulco en marzo de 1854, se reconoció la importancia del ejército como “defensor de la independencia y el apoyo del orden”, y por ende la necesidad del gobierno interino “de conservarlo y atenderlo, cual demanda su noble instituto”.²⁸ Sin embargo, no se logró en esta fase una centralización del mando y tampoco se expresó una voluntad clara de los firmantes hacia la misma. Aunque el artículo 3° del Plan reformado estableció el alto cargo del presiden-

²⁷ La cooperación de los gobernadores se estableció sobre la base de lo reglamentado en el Tratado de Santa Fe y Entre Ríos entre las Provincias Litorales de Buenos Aires del 4 de enero de 1831. Para el texto del tratado véase SAMPAY, 1975.

²⁸ *Plan de Ayutla reformado en Acapulco*, 11 de marzo de 1854, art. 6°, en TENA RAMÍREZ, 1998, p. 497.

te interino con el fin de reformar todos los ramos de la administración pública y no estableció para su autoridad “otra restricción que la de respetar las garantías individuales”, de hecho el poder coactivo del presidente quedaba sumamente reducido. En efecto, por disposición del mismo plan, el mando militar de las fuerzas armadas presentes en el país quedó fragmentado entre “los Excmos. Señores Generales don Nicolás Bravo, don Juan Álvarez y don Tomás Moreno con el fin de que se sirvan adoptar” los principios expresados en el acuerdo y “se pongan al frente de las fuerzas libertadoras que los proclaman, hasta conseguir su completa realización”.²⁹ No queda claro tampoco el principio de subordinación de los jefes militares al presidente interino, que parece más bien tener una posición de *primus inter pares* ante los oficiales de un sector militar que seguía gozando de los privilegios propios de su fuero colonial. Desde el punto de vista weberiano, que —como hemos anticipado— define al Estado como “aquella comunidad humana la cual, en el interior de un determinado territorio —y el concepto de ‘territorio’ es esencial en la definición— reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima”,³⁰ entonces, el documento de San Nicolás parece marcar una etapa más cercana a la construcción de una nueva entidad política de tipo estatal que su correlativo mexicano.

Otra diferencia importante entre los dos planes es la entidad de la cohesión alrededor de la forma que tendrá que asumir el orden político. En Argentina, a pesar de que Buenos Aires no aceptó firmar el documento de San Nicolás, las demás provincias lograron un acuerdo mucho más homogéneo al respecto que las distintas fuerzas que se enfrentaban en México. En primer lugar, hubo un entendimiento general sobre la dimensión nacional del proyecto político que había que implementar. Los firmantes aceptaron el principio de que “los Diputados estén penetrados de

²⁹ *Plan de Ayutla reformado en Acapulco*, 11 de marzo de 1854, art. 9º, en TENA RAMÍREZ, 1998, p. 498.

³⁰ WEBER, 1998, p. 1056, las cursivas son mías.

sentimientos puramente nacionales [...] persuadidos que el bien de los pueblos no se ha de conseguir por exigencias encontradas y parciales, *sino por la consolidación de un régimen nacional, regular y justo*".³¹ Emerge también en este texto la orientación liberal, en la afirmación de que el nuevo orden tenía que estimar "la calidad de *ciudadanos* argentinos, antes que la de provincianos",³² y se establece por primera vez la prohibición de que "los Diputados trajeran instrucciones especiales, que restringieran sus poderes".³³ En otras palabras, se manifestó el rechazo a la práctica del "mandato imperativo", que había caracterizado las relaciones interprovinciales en el Río de la Plata durante la primera mitad del siglo XIX: con base en dicha práctica, los diputados de los pueblos se consideraban apoderados de los mismos y llevaban a las asambleas un mandato expreso, lo que impedía la negociación de acuerdos nacionales entre los representantes de las distintas provincias.³⁴ Este conjunto de aclaraciones muestra la convicción prevaleciente en San Nicolás de la necesidad de crear normas homogéneas para todos los ciudadanos sobre una base nacional e individual, de acuerdo con los principios generales de la doctrina liberal. Esta uniformidad cultural favoreció probablemente la tendencia hacia la centralización coactiva que hemos analizado anteriormente.

En México, un estudio reciente sugiere que el contraste que se dio en Argentina entre Buenos Aires y las demás provincias se generalizó, creando una doble polarización entre tendencias diferentes: centrifuga-centrípeta y liberal-antiliberal o, mejor dicho, liberal-pactista.³⁵ El mismo estudio subraya que en Ayuda no se estableció una tendencia hacia un proyecto político específico, sino una vasta y heterogénea coalición, cuya debilidad emerge de las diferencias presentes en los dos planes, casi simultáneos, de Ayutla

³¹ *Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos*, 1852, art. 8, en SAMPAY, 1975, p. 337.

³² *Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos*, 1852, art. 8, en SAMPAY, 1975, p. 337.

³³ *Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos*, 1852, art. 6, en SAMPAY, 1975, p. 336.

³⁴ CHIARAMONTE, 1999, p. 109.

³⁵ CARMAGNANI, 1993, pp. 136-140.

(1° de marzo) y de Ayuda reformado en Acapulco (11 de marzo).³⁶ Ambos textos hacían referencia a las garantías individuales, pero sólo el segundo introdujo los elementos liberales que les otorgan significado.³⁷ Además, sólo el segundo prevé de manera explícita la creación de una nación “sola, indivisible e independiente”.³⁸

La menor cohesión de las diferentes orientaciones que actuaron en México y su procedencia e intereses regionales de distinto orden,³⁹ pueden explicar en parte la actitud diversa hacia la centralización del control militar y la subordinación de la oficialidad a las autoridades civiles. Además, la mayor homogeneidad de intenciones de la coalición reunida en San Nicolás permitió reducir la dimensión militar de la sucesiva fase constituyente, que llevó a la realización y aprobación, por parte de todas las provincias menos Buenos Aires, de la primera Constitución nacional liberal argentina, a través de las labores de una asamblea constituyente formada por los representantes de la casi totalidad de las provincias argentinas. En México, al contrario, la rápida desarticulación de la débil alianza de Ayuda y la ausencia de un mando militar centralizado, aunque de manera provisional, determinó que la Constitución de 1857 fuera el resultado de la capacidad del grupo militar más fuerte “pero no hegemónico” de lograr dar vida a un proyecto estatal de tipo nacional y liberal que, al contrario del caso argentino, no contó con el apoyo mayoritario de los grupos regionales.⁴⁰ En el primer caso, la mayor homogeneidad política de los grupos en juego sentó una base más sólida

³⁶ CARMAGNANI, 1993, p. 145. Véase también TENA RAMÍREZ, 1998, que sostiene la característica liberal del movimiento de Ayuda, subrayando: “El problema [...] [de] convivencia dentro de la revolución triunfante de los puros y los moderados”, p. 489.

³⁷ El primer plan afirma que “*las instituciones republicanas* son las únicas que convienen al país”, mientras que el segundo especifica que “*las instituciones liberales* son las únicas que convienen al país”. CARMAGNANI, 1993, p. 145.

³⁸ *Plan de Ayulla reformado en Acapulco*, 11 de marzo de 1854, art. 4°, en TENA RAMÍREZ, 1998, p. 497.

³⁹ TENA RAMÍREZ, 1998, pp. 487-492.

⁴⁰ CARMAGNANI, 1993, p. 146.

respecto al segundo para la definición de un sector militar centralizado y subordinado a la autoridad civil. En otras palabras —y otra vez desde una perspectiva weberiana—, el Estado liberal mexicano parece nacer, por lo menos hasta ese momento, sobre una base más débil que su correspondiente argentino.

PODER COACTIVO DEL ESTADO Y SUBORDINACIÓN MILITAR:
DE LOS ACUERDOS PRELIMINARES A LAS CONSTITUCIONES NACIONALES

Entre la firma de los acuerdos de Ayuda y San Nicolás y la aprobación de las constituciones liberales, se realizó una serie de operaciones políticas y legislativas dirigidas a modificar las bases del orden político. Entre ellas, asumen importancia especial las medidas encaminadas a fortalecer el poder coactivo de la autoridad central. Aunque los constituyentes argentinos no tuvieron que resolver las numerosas problemáticas estructurales propias de la coyuntura política y social mexicana, como —por ejemplo— la fuerte resistencia de las corporaciones militar y eclesiástica, se enfrentaron sin embargo a otro desafío de tipo corporativo en la oposición de la provincia de Buenos Aires, tanto al Acuerdo de San Nicolás como a la primera versión de la Constitución liberal federal. Dicha oposición constituyó un aspecto grave desde el punto de vista del control coactivo de la nueva federación, debido a la consistencia de la milicia bonaerense, capaz por número y armamentos de enfrentarse con buenas posibilidades de éxito a las fuerzas armadas federales y a lo imperioso de incorporar el territorio de Buenos Aires, tanto por razones comerciales y fiscales como estratégicas.⁴¹ No obstante, la misma cuestión no impidió —y quizás empujó— la constitución por parte de las demás provincias firmantes de una unidad política territorial, con un grado de control coactivo superior al caso de México. Tanto los contemporáneos como la mayor parte de la historiografía existente han hecho hincapié en el for-

⁴¹ BOTANA, 1993, y FORTE, 2003, cap. I.

talecimiento de las autoridades centrales a raíz de la reciente experiencia autoritaria santanista. Aunque superficialmente este elemento parece proporcionarnos una explicación satisfactoria de las fuertes tensiones que en la fase constituyente del Estado liberal mexicano se crearon sobre el nivel de fuerza coactiva real que habría que reconocer a los poderes federales, la cuestión quizás sea más compleja y tenga que analizarse a partir tanto de la indudable desconfianza hacia el poder central heredada de la experiencia santanista como de las mismas causas que hicieron atractivo para muchos, en 1853, el establecimiento en México de un régimen de excepción: la incapacidad de los gobiernos anteriores a Santa Anna de encontrar una solución satisfactoria y durable ante los conflictos entre federación y estados y entre los distintos poderes federales.⁴²

A pesar de que tanto la propuesta constitucional mexicana como la argentina enfatizaban la necesidad de aumentar las prerrogativas del poder central sobre una base federal, las diferencias de partida antes señaladas determinaron una percepción diferente de los elementos que había que adoptar para lograr dicho aumento. En particular, si por un lado los proyectos en ambos países se apoyaron en una cultura política de orientación liberal y, por ende, enfatizaron la importancia de establecer con claridad las garantías constitucionales, como premisa indispensable para salvaguardar la integridad de los individuos y los ciudadanos, por el otro la consistencia del apoyo otorgado a cada proyecto por parte de los distintos grupos en juego registró una intensidad diferente en cada caso, que se reflejó sobre los medios y los instrumentos que cada texto consti-

⁴² Véase al respecto PANI, 2001, p. 110. No podemos aquí, por razones de espacio, ampliar el análisis del periodo santanista en México. E. Pani ofrece una interesante y atenta síntesis del periodo, haciendo hincapié en la importancia histórica de la experiencia santanista en el marco del proceso de formación del Estado mexicano —elemento de suma importancia, descuidado por la historiografía existente—. Para mayores detalles, SORDO CEDEÑO, 1991; VÁZQUEZ MANTECÓN, 1986; VÁZQUEZ, 1993, y COSTELOE, 2000.

tucional logró atribuir al Estado para la defensa de las mismas garantías.

La comisión de negocios constitucionales argentina, afirmando que el gobierno federal debería “tener en sí todos los medios” necesarios para que pudiera “corresponder a los fines de su creación”, concluía que, entre otras cosas, “el ejército y la marina han de existir a expensas del [...] tesoro [nacional]”.⁴³ Se buscaba de esta manera quitar a las provincias un importante elemento de control sobre las fuerzas armadas, el financiero, que reducía las posibilidades del nuevo Estado para establecer un vínculo de dependencia entre oficialidad y autoridad civil. Más allá de una simple cuestión teórica o de principios, el informe justificaba esta inquietud con el fin de acabar con “la confiscación, los tormentos bárbaros y extravagantes inventados por la guerra civil”, elementos que hasta entonces habían impedido dar “seguridad a la vida y propiedad”.⁴⁴ Con este objeto, el proyecto constitucional presentado por el jurista Juan Bautista Alberdi especificaba que “la fuerza armada no puede deliberar; su rol es *completamente pasivo*”,⁴⁵ precisando que “al lado de las garantías de *libertad* nuestras constituciones deben traer las garantías de *orden*; al lado de las *garantías individuales* [...] las *garantías públicas* [...] porque sin ellas no pueden existir las otras”.⁴⁶ Esta aclaración implicaba la subordinación a las autoridades constitucionales de las fuerzas armadas, sin que las segundas pudieran actuar de manera legal, independientemente de las primeras o al mando de otros actores civiles.

Este importante principio de la “pasividad” de la fuerza armada no fue retomado de manera explícita por el texto constitucional definitivo, pero sí permaneció claramente

⁴³ *Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso General Constituyente de la Confederación Argentina*, 1853, en SAMPAY, 1975, p. 355.

⁴⁴ *Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso General Constituyente de la Confederación Argentina*, 1853, en SAMPAY, 1975, p. 356.

⁴⁵ “Proyecto de Constitución de Juan Bautista Alberdi”, Parte Primera, cap. IV, art. 25, en ALBERDI, 1852, las cursivas son mías.

⁴⁶ “Proyecto de Constitución de Juan Bautista Alberdi”, Parte Primera, cap. IV, n. 3, las cursivas son mías.

el criterio más general de la subordinación de lo militar a lo civil y, sobre todo, de la necesidad de establecer un control monopólico del Estado sobre el primero. Así, sobre la base de la premisa de que “el Pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”, se enfatizaba en seguida que “toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición”.⁴⁷ Pero el monopolio estatal de la fuerza así adquirido tenía que convertirse en un instrumento importante de defensa de las garantías individuales antes establecidas, que representaban su principal factor de legitimación. Entonces, la fuerza monopolizada por el Estado y ejercida por las autoridades legalmente constituidas, tenía que ser empleada siempre y sólo de manera subordinada a los preceptos constitucionales. Esta relación fuerza-garantías emerge en el artículo 23 del mismo capítulo, en donde se establece el derecho federal de declarar el estado de sitio y suspender las garantías constitucionales en aquellas provincias o territorios en donde una “conmoción interior” o un “ataque exterior” “pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella”. Se precisaba de inmediato que el presidente de la República —como jefe de Estado y supremo comandante de las fuerzas armadas— “no podrá [...] condenar por sí ni aplicar penas [y] su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Confederación”, en donde automáticamente se vuelven vigentes las garantías constitucionales, “si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino”.⁴⁸ El monopolio de la fuerza por parte del Estado y la creación de un mando militar único y centralizado, con el jefe del poder ejecutivo constitucional como comandante supremo, se justificaba y legitimaba no sólo como medio para garantizar el orden interno y la seguridad nacional, sino sobre todo

⁴⁷ *Constitución de la Nación Argentina*, 1942, Parte Primera, cap. único, art. 22.

⁴⁸ *Constitución de la Nación Argentina*, 1942, art. 23.

como instrumento para salvaguardar la integridad individual, amparándola de la posible acción coercitiva de actores particulares. Este principio fue sentado en la Constitución federal de 1853, gracias a la conjugación de varias disposiciones: por un lado, la especificación de las garantías individuales,⁴⁹ la abolición de los privilegios,⁵⁰ la aclaración puntual y explícita de los derechos del hombre,⁵¹ la negación de la legitimidad de los fueros y la proclamación de la igualdad de los individuos ante la ley;⁵² y por el otro, el establecimiento de la verticalidad del mando a partir de una autoridad civil y constitucional, el presidente de la República, lo que implicó de inmediato —de derecho— la subordinación de cualquier fuerza armada operante en el país al poder ejecutivo de la nación.⁵³

Pero la salvaguarda de las garantías individuales no hacía referencia simplemente a la relación individuos-Estado, sino también a la relación individuos-individuos, individuos-grupos de interés e individuos-provincias. Por eso la Constitución argentina introdujo también la facultad de intervención del gobierno federal en las provincias, “al solo efecto de restablecer el orden público perturbado por la sedición, o de atender a la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior”.⁵⁴ No nos interesa discutir aquí la formulación específica de esta facultad y sus implicaciones concretas con respecto a la relación federación-provincias o poder ejecutivo-poder legislativo.⁵⁵ Queremos

⁴⁹ *Constitución de la Nación Argentina*, 1942, Parte Primera, cap. único.

⁵⁰ *Constitución de la Nación Argentina*, 1942, Parte Primera, cap. único.

⁵¹ *Constitución de la Nación Argentina*, 1942, Parte Primera, cap. único, art. 14.

⁵² *Constitución de la Nación Argentina*, 1942, Parte Primera, cap. único, art. 16.

⁵³ *Constitución de la Nación Argentina*, 1942, Parte Segunda, Título Primero, Sección Segunda, cap. tercero, art. 83, Inciso 15, en donde se precisa que el presidente de la República “es Comandante en Jefe de todas las fuerzas de mar y tierra de la Confederación”.

⁵⁴ *Constitución de la Nación Argentina*, 1942, Parte Primera, cap. único, art. 6.

⁵⁵ En la Constitución reformada de 1860 se modificó el texto del art. 6 con el fin declarado de la comisión examinadora de “distinguir ge-

más bien destacar el significado de esta medida constitucional en términos de complementación necesaria para otorgar sustancia al poder coactivo del Estado. Es significativa la aclaración de la comisión examinadora de la Constitución federal, previamente a la discusión sobre el principio de intervención federal, en donde se afirma que en el desarrollo de sus labores dicha comisión “ha estado muy distante de participar de la creencia vulgar de que, cuanto más restringidos se hallen los poderes, tanto más garantizada será la libertad”. Y en seguida se añadió que “por el contrario, ella piensa que los poderes han sido instituidos para garantizar la libertad; y para que su acción sea eficaz, *es indispensable que tengan los medios para influir sobre los hombres y las cosas, moviéndose libremente dentro de las órbitas trazadas por la ley*”.⁵⁶ Sobre la base de esta importante precisión y a partir del monopolio del control de los medios coactivos por parte de las autoridades constitucionales y de la calidad de comandante supremo de las fuerzas armadas del presidente de la República —establecidos por la misma constitución—, el poder federal se convertía de derecho y —dehido a la amplitud del acuerdo al respecto— de hecho en un poder efectivo capaz de garantizar “a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones” y a cada individuo la defensa de sus garantías, contra cualquier intento de “perpetuar el poder (violencia interior) contra los principios de la democracia”.⁵⁷ De esta manera, el monopolio federal de la fuerza no sólo venía representando una garantía de orden y seguridad, sino que se convertía en un medio importante

néricamente en qué casos debe ejercerse el derecho de intervención, y en cuáles está obligado el Gobierno general a intervenir”, pero sin modificar en la sustancia los principios que estaban en la base del principio de intervención federal. Véase *Informe de la Comisión Examinadora de la Constitución Federal*, en SAMPAY, 1975, p. 398.

⁵⁶ *Informe de la Comisión Examinadora de la Constitución Federal*, en SAMPAY, 1975, p. 397, las cursivas son mías.

⁵⁷ *Informe de la Comisión Examinadora de la Constitución Federal*, en SAMPAY, 1975, pp. 397-398. El término democracia es obviamente impropio desde la perspectiva politológica de los siglos xx y xxi y hace más bien referencia a un sistema representativo sobre una base individual.

para permitir al poder federal desarrollar su función modernizadora tanto política como social.

En México, durante las labores de la asamblea constituyente, se registró una actitud mucho más ambigua acerca de las atribuciones coactivas del Estado. En la resolución de la comisión dictaminadora sobre el proyecto de constitución, se especificó la necesidad de “crear un gobierno firme y liberal, *sin que sea peligroso*”, con el fin de “hacer reinar la igualdad ante la ley, la libertad sin desorden, la paz sin opresión, *la justicia sin rigor*, la clemencia sin debilidad”.⁵⁸ En el largo informe no se hace ninguna referencia al problema del poder coactivo del Estado y sólo se menciona la genérica necesidad de “armar el poder ejecutivo de la autoridad y decoro bastantes a hacerle respetar en lo interior, y digno de toda consideración para con los extranjeros”.⁵⁹ Lo que sí se reitera constantemente es el rechazo al centralismo recién experimentado, “este funesto sistema de gobierno, que se identifica con todas nuestras calamidades y desgracias”; el peligro de “retroceder a las maléficas combinaciones del centralismo”.⁶⁰ Es evidente en estas aclaraciones el intento de los dictaminadores de aplacar los temores de los distintos grupos de interés —y de diferente orientación política— hacia una posible intromisión del futuro poder federal en las autonomías territoriales. Pero se llegó incluso a poner en tela de juicio el objetivo general del control coactivo del Estado, oponiéndose “a que se monopolice la fuerza” y proponiendo introducir en la Constitución una “adición que diga que todos los hombres tienen *obligación* de tener sus armas para el servicio público”.⁶¹ Es evidente cómo los temores citados ponían en riesgo la posibilidad efectiva de crear un Estado nacional con poderes eficaces, capaz de defender las garantías individuales “en

⁵⁸ *Proyecto de Constitución. Dictamen de la Comisión*, en TENA RAMÍREZ, 1998, p. 529, las cursivas son mías.

⁵⁹ *Proyecto de Constitución. Dictamen de la Comisión*, en TENA RAMÍREZ, 1998, p. 529.

⁶⁰ *Proyecto de Constitución. Dictamen de la Comisión*, en TENA RAMÍREZ, 1998, p. 532.

⁶¹ ZARCO, 1956, p. 503, las cursivas son mías.

un país tan desgraciado como el nuestro, donde todavía se disputan y defienden a mano armada privilegios y prerrogativas añejas”.⁶² En este sentido la situación mexicana no se distanciaba sustancialmente de la argentina. En ambos extremos del ex imperio español, “la paz tiene pocos partidarios”⁶³ y “la guerra de los fueros” priva “al país [...] del orden constitucional”.⁶⁴ Pero la necesidad de crear un poder fuerte, con los medios para enfrentarse a las pretensiones estamentales de la provincia de Buenos Aires, por un lado, y la experiencia centralista de Santa Anna por el otro, crearon una diferente sensibilidad hacia la cuestión del fortalecimiento coactivo del poder central y, sobre todo, un distinto grado de cohesión alrededor de un proyecto político específico.

La Constitución mexicana de 1857, no menos que la carta magna argentina aprobada tres años antes, hacía hincapié en los principios liberales de libertad e igualdad, cuyo establecimiento transitaba, como en el caso anterior, por la defensa de las garantías individuales.⁶⁵ Sin embargo, a pesar de que también en México se aclararon explícitamente los derechos del hombre⁶⁶ —quizás de manera más puntillosa que en Argentina—, la función del Estado como garante exclusivo de los mismos aparece formulada con menor determinación. En primer lugar, la verticalización de la cadena de mando, a partir de la autoridad civil del presidente de la República, no se expresó directamente y la Constitución se limitó a autorizar al jefe del ejecutivo a “disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federa-

⁶² *Proyecto de Constitución. Dictamen de la Comisión*, en TENA RAMÍREZ, 1998, p. 534.

⁶³ *Proyecto de Constitución. Dictamen de la Comisión*, en TENA RAMÍREZ, 1998, p. 539.

⁶⁴ Manifiesto redactado por el constituyente Salvador María del Carril, en ZUVIRÍA, 1889, p. 92.

⁶⁵ *Constitución Política de la República Mexicana*, 1857, Título I, Sección I, arts. 1-29, en TENA RAMÍREZ, 1998, pp. 607-611.

⁶⁶ *Constitución Política de la República Mexicana*, 1857, Título I, Sección I, arts. 2-11, en TENA RAMÍREZ, 1998, pp. 607-608.

ción”, sin ubicarlo de manera clara en la jerarquía militar.⁶⁷ Esta prerrogativa, como en el caso argentino, era limitada por la facultad del Congreso —presente, aunque en forma diferente, en la mayoría de las constituciones liberales de la época— “para levantar y sostener al ejército y la armada de la Unión y para reglamentar su organización y servicio”.⁶⁸

En los dos casos, las diferencias de perspectiva de los legisladores acerca de la relación entre garantías individuales y poder coactivo emergen con más claridad si examinamos con atención los comentarios de la comisión dictaminadora mexicana sobre la delicada cuestión del equilibrio entre el segundo y la presencia de armas privadas en el territorio nacional. Dicha comisión, contrariamente a su homóloga argentina, no subrayó la existencia de una relación directa entre libertad y poderes constitucionales, sino que citando a Thomas Jefferson hizo hincapié en la necesidad de garantizar, por un lado, “la seguridad contra los abusos de los ejércitos permanentes” y, por el otro, el “derecho [de los particulares] de portar armas para la defensa individual y *pública*”.⁶⁹ Si la primera especificación, tomada de manera aislada, puede indicar el deseable objetivo de establecer con claridad y efectividad el principio de la subordinación militar a la Constitución y a las autoridades derivadas de la misma, asociada a la segunda, muestra la peligrosa tendencia del poder central a abdicar de su responsabilidad como garante de la libertad y las garantías individuales, en sentido diametralmente opuesto a lo expresado por la comisión ar-

⁶⁷ *Constitución Política de la República Mexicana*, 1857, título III, sección II, art. 84, inciso 4, en TENA RAMÍREZ, 1998, p. 621.

⁶⁸ *Constitución Política de la República Mexicana*, 1857, Título III, sección I, párrafo III, art. 72, inciso 18, en TENA RAMÍREZ, 1998, p. 618. La Constitución argentina de 1853 estableció como atribución del Congreso “fijar la fuerza de línea de tierra y de mar en tiempo de paz y guerra; y formar reglamentos y ordenanzas para el gobierno de dichos ejércitos”. *Constitución de la Nación Argentina*, 1942, parte segunda, cap. cuarto, art. 64, inciso 23.

⁶⁹ *Proyecto de Constitución. Dictamen de la Comisión*, 1856, en TENA RAMÍREZ, 1998, pp. 535 y 537, las cursivas son mías.

gentina. El texto constitucional definitivo acató esta orientación e integró la prerrogativa “de poseer y portar armas” como uno de los derechos fundamentales del hombre.⁷⁰ ¿Cómo podemos interpretar esta sorprendente decisión?

Francisco Zarco, al oponerse no tanto al principio de que cada individuo pudiera poseer armas para su legítima defensa, sino a la introducción de esta prerrogativa entre los derechos fundamentales, centró el meollo de la cuestión afirmando que consideraba “indigno de una nación civilizada que la Constitución declare que *el poder público no puede amparar a los hombres y que éstos necesitan defenderse por sí mismos*”.⁷¹ Pero el diputado de Durango individualizó una cuestión aún más delicada, implícita en el artículo citado, expresando el temor de “que en lo de adelante ya no haya reyertas de palabras, sino que la menor disputa se decida a estocadas y a balazos” y del “abuso que las facciones que quieran extraviar al vulgo pueden hacer de este derecho”.⁷² En fin, lo que estaba en juego en esta decisión era la capacidad de los constituyentes de establecer con energía lo que hemos visto ser uno de los fundamentos básicos del Estado: el control monopólico de los instrumentos coactivos. La disposición en sí no negaba esta posibilidad, pero si jalamos la misma en la coyuntura de la época, según la descripción de los mismos constituyentes —que hemos señalado antes— es fácil prever sus implicaciones negativas sobre las capacidades de las autoridades federales de controlar con eficacia el territorio nacional.

Otra vez Zarco evidenció tales implicaciones, juntando la discusión de dicho artículo constitucional con una proposición sobre la insubsistencia del nombramiento de comandante general de Sonora hecho por el gobierno en Manuel María Gándara. La denuncia de Zarco muestra la utilización personal y anticonstitucional que la presencia de armas privadas permitía, allá en donde “Gándara, desobedeciendo al

⁷⁰ *Constitución Política de la República Mexicana*, 1857, título 1, sección 1, art. 10, en TENA RAMÍREZ, 1998, pp. 606-629 (p. 608).

⁷¹ ZARCO, 1991, p. 69, las cursivas son mías.

⁷² ZARCO, 1991, p. 69.

supremo gobierno, se negó a reconocer a [sus] [...] funcionarios, provocó desórdenes en varias poblaciones, disputo de fondos públicos, invirtiéndolos en la asonada”.⁷³ Además, alentado por el nombramiento hecho por el gobierno, “abandonó la capital del estado, llevándose gran parte de la guarnición, recorrió varias poblaciones levantando fuerzas [...] amagando a las autoridades civiles [y] paralizando la administración”.⁷⁴ La situación aquí descrita no representó un caso aislado en la experiencia histórica mexicana,⁷⁵ ni parece diferente a muchas otras propias de la región latinoamericana en aquella época, similitud aún más evidente si la confrontamos con las acciones de los llamados “montoneros” en Argentina, que todavía operaban con éxito en el territorio nacional durante los años setenta.⁷⁶ Pero en los dos casos examinados es diferente la base jurídica que los constituyentes lograron hacer aprobar en cada uno de los textos constitucionales, a partir de la cual se construyó el poder coactivo del Estado. Kahle subraya un importante factor al respecto: las intrigas políticas perpetradas a lo largo de las décadas posteriores a la independencia por el sector militar mexicano, que llegaron al punto de armar a los indígenas contra las tropas controladas por los grupos adversarios en la época de Santa Anna, acabaron poniendo “en duda el valor del ejército mexicano como instrumento defensor contra los enemigos internos”.⁷⁷ Sin embargo, la experiencia centralista representó a menudo un factor instrumental, utilizado por aquellas fuerzas que tenían como principal objetivo impedir la constitución de un poder central consistente con una función modernizadora. Entre estos grupos destacaban las fuerzas

⁷³ ZARCO, 1991, p. 68.

⁷⁴ ZARCO, 1991, p. 68.

⁷⁵ KAHLE, 1997, cap. v.

⁷⁶ FORTE, 2003, pp. 42-45.

⁷⁷ KAHLE, 1997, p. 228, subraya que Santa Anna “mandó azuzar contra el gobierno de Bustamante a las tribus indígenas de Sonora, que poco antes acababan de ser pacificadas [...] y, con ello, desencadenó la sublevación indígena más peligrosa de México hasta 1833”. KAHLE, 1997, p. 227.

armadas que actuaban libremente en el país. M. Bellingeri subraya acertadamente que “el estamento militar tenía la tendencia [...] a arraigarse en el territorio, amparándose en las autonomías estatales”.⁷⁸ Unas fuerzas militares amarradas en la defensa de sus privilegios tradicionales y que en ellos veían la fuente principal de su poder, difícilmente hubieran favorecido, o simplemente no obstaculizado, una extensión real de los poderes federales en el territorio mexicano.

Estas observaciones nos remiten a otro factor importante de la época: la eliminación del fuero militar, no sólo en términos concretos, sino, en la fase constituyente, como principio aceptable. En Argentina, la cuestión no encontró prácticamente obstáculos por la ausencia de una corporación castrense preliberal consolidada y más en general de grupos y comunidades que identificaran claramente sus intereses y sus posibilidades de sobrevivencia con la conservación de un fuero. No fue necesaria una legislación específica al respecto, debido al acuerdo general ya citado acerca de la abolición de los privilegios y de la negación de la legitimidad de los fueros en general. Estos principios se encontraron fortalecidos —como hemos visto— por la mención explícita de la igualdad de los individuos ante la ley. La Constitución mexicana, aunque no expresó directamente la nueva condición de igualdad, precisó sin embargo que “No hay, ni se reconocen [...] prerrogativas, ni honores hereditarios”, y que “nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales”.⁷⁹ El artículo 13 especificaba también que “Ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensaciones de un servicio público, y estén fijados por la ley”. Pero es importante tener presente que la aplicación de esta norma fue una de las que más tensiones provocó durante la época que estamos analizando. Además, esta norma más que otras requería de una voluntad clara por

⁷⁸ BELLINGERI y RHI-SAUSI, 1993, p. 13.

⁷⁹ *Constitución Política de la República Mexicana*, 1857, título 1, sección 1, arts. 12 y 13, en TENA RAMÍREZ, 1998, p. 608.

parte de los distintos sectores sociales de armar el poder federal con el fin de impedir acciones coercitivas arbitrarias por parte de los grupos que en aquel entonces se encontraban directamente afectados por esta disposición y mantenían porciones significativas de poder militar.

El problema de la eliminación del fuero militar, imprescindible para establecer la subordinación de la oficialidad a las autoridades constitucionales y, por ende, para crear un sector militar profesional y moderno —relación que hemos señalado en la introducción—, encontraba en México un obstáculo sustancial en la presencia de un conjunto complejo y articulado de actores privilegiados, más o menos poderosos, que en la conservación de sus fueros veían la única manera de salvaguardar su propia posición en el ámbito de la sociedad. Ha sido evidenciado que la actitud anticorporativa de la mayoría de los constituyentes, de orientación liberal, fue la causa principal que aplazó por un decenio la realización del proyecto liberal sobre la base del texto constitucional aprobado en 1857.⁸⁰ Dicha actitud se manifestó con claridad en las medidas legislativas implantadas entre 1854-1857 por los liberales, tanto de tendencia federalista como centralista, dirigidas a reducir las prerrogativas de los fueros existentes. La Ley de Administración de Justicia —conocida generalmente como Ley Juárez—, aprobada en 1855, redujo las competencias de los tribunales militares, que “cesarán [...] de conocer de los negocios civiles, y conocerán tan sólo de los delitos puramente militares o mixtos de los individuos sujetos al fuero de guerra”.⁸¹ Con el fin de fortalecer el significado de

⁸⁰ CARMAGNANI, 1993, p. 146. Aclara el autor: “El anticorporativismo liberal fue el elemento que reactivó la tensión entre federalistas y antifederalistas, favorables estos últimos a una conciliación entre intereses corporativos no sólo de la Iglesia y de los militares sino también de las corporaciones indígenas, de los ayuntamientos y de los estados. De la misma manera, emerge [...] la tensión entre libertad jusnaturalista y libertades pactistas, favorables estas últimas a asignar a los militares el papel de corporación ‘nacional’ que garantizaba las libertades pactistas [...]” Las cursivas son mías. Véase también TENA RAMÍREZ, 1998, pp. 487-492.

⁸¹ *Ley de Administración de Justicia y Orgánica*, 1855, en DUBLÁN y LOZANO, 1876, n. 4572, t. VII, p. 593.

estas disposiciones, el decreto especificaba que “son generales para toda la República, y *los Estados no podrán variarlas o modificarlas*”.⁸² Posteriormente, otro decreto gubernativo especificó en los detalles “los delitos puramente militares” que quedaban de competencia del fuero castrense, aclarando que “en el caso de complicidad con los reos militares, de otros que no lo fueran”, el juicio sobre los mismos tenía que ser confiado a las autoridades judiciales civiles.⁸³ La Ley Juárez fue complementada un año después por la Ley Lerdo de Tejada, que nacionalizaba los bienes de todas las corporaciones. Hace falta destacar que las medidas legislativas implementadas por la mayoría liberal entre 1854-1857 con el fin de acabar con los fueros de distinto origen tenían un doble potencial de transformación: por un lado, privaban a poderosas corporaciones de sus antiguos privilegios; por el otro, transformaban el sector militar de una antigua corporación independiente del Estado en una moderna subordinada al mismo, por lo que abrían el camino hacia el control monopólico del poder federal sobre los medios coactivos que hubiera puesto al Estado liberal en las condiciones de transitar de la afirmación constitucional de la ilegalidad de los fueros a su traducción en la práctica política concreta. ¿En qué contexto se llegó a la aprobación de tales medidas y hasta qué punto afectó su posibilidad de aplicación?

La fuerte tensión —evidenciada en un estudio reciente— entre federalistas (liberales, defensores de la libertad jusnaturalista) y confederalistas (defensores de las libertades-privilegios pactistas de antiguo régimen), que llegó a su punto máximo con la incorporación a la Constitución de las Leyes de Reforma en 1859,⁸⁴ no se puede entender sin tomar en cuenta la totalidad de los grupos que en México se sentían afectados por las leyes señaladas, que además

⁸² *Ley de Administración de Justicia y Orgánica*, 1855, en DUBLÁN y LOZANO, 1876, n. 4572, t. VII, p. 593.

⁸³ *Decreto del gobierno. Sobre delitos militares*, 1856. Ministerio de Guerra y Marina, sección 3ª, art. 6, 27 de noviembre, en DUBLÁN y LOZANO, 1876, t. VIII, p. 305.

⁸⁴ CARMAGNANI, 1993, p. 146.

de las poderosas corporaciones militar y de la Iglesia incluían las corporaciones indígenas, los ayuntamientos y los estados. La amplitud de la oposición al anticorporativismo liberal en México muestra, por un lado, la importancia del fortalecimiento coactivo del nuevo Estado federal para imponer la aplicación rigurosa y uniforme de las normas constitucionales y legales aprobadas mediante los órganos legislativos; y, por el otro, la dificultad de establecer un consenso suficientemente amplio acerca del mismo fortalecimiento como medio importante para consentir el tránsito desde la enunciación constitucional de las garantías individuales hacia su implementación concreta, lo que implicaba necesariamente —claramente expresado por los constituyentes argentinos— la posibilidad de control e intervención directa de las autoridades federales en todos los ámbitos del territorio nacional. En otras palabras, la dificultad principal en México —por lo menos entre los años cincuenta y sesenta— fue la de hacer coincidir la mayoría legal —expresada por la asamblea constituyente— con la superioridad coactiva, que quedaba todavía bajo el control de las numerosas corporaciones existentes en el territorio nacional.

En la esfera militar, los confederalistas-pactistas no apoyaron la subordinación jurídica de la corporación castrense a las autoridades civiles. Al contrario, sostuvieron la asignación a los militares de la responsabilidad de garantizar como corporación “nacional” los antiguos privilegios territoriales o libertades pactistas, a cambio de la obligación del gobierno de conservarlo en su forma actual.⁸⁵ No se trataba entonces de la integración subordinada de la oficialidad al nuevo Estado, sino de una suerte de pacto antiguo entre autoridades civiles y corporación militar, en donde la segunda mantenía un sustancial grado de independencia de las primeras.⁸⁶ Este poderoso grupo de presión, que —co-

⁸⁵ CARMAGNANI, 1993, pp. 146-147.

⁸⁶ Hablamos de “independencia” y no de “autonomía”; en cuanto a la segunda, se aplica conceptualmente a una corporación profesional moderna que actúa de manera autónoma del Estado en relación con las

mo hemos visto— a partir de la defensa de los privilegios corporativos podía contar con el apoyo de un conjunto de grupos sociales muy heterogéneo, constituyó probablemente el principal obstáculo a la superación del sector militar como —según la definición propuesta por Carmagnani— un “casi-poder” separado del Estado; es decir, en las condiciones de oponerse de hecho y de derecho a los tres poderes federales constitucionales.⁸⁷ Sabemos que esta tensión se resolvió, aunque después de diez años de conflictos violentos y prolongados, pero la pregunta es si en todo caso esta resolución afectó el fortalecimiento coactivo del poder federal y la posibilidad de consolidar un Estado nacional moderno, es decir, detentor del control monopólico de los medios de coerción masiva.

Es muy probable que los liberales, en el gobierno posterior al Plan de Ayuda y en la asamblea constituyente, estuvieron conscientes de la importancia de la subordinación militar en el proceso de consolidación del nuevo orden. Pero la oposición corporativista en el país —y el poder que ésta detentaba en su conjunto— los convenció para que adoptaran un *iter* específico que marcó otro elemento de diferenciación con el caso argentino. Entre la declaración de Ayuda y la aprobación de la Constitución federal, el gobierno provisional y la asamblea constituyente adoptaron una serie de medidas legislativas, más allá de la formulación de un nuevo acuerdo constitucional de partida entre las partes. Este *iter*, aunque pueda encontrar alguna explicación en la coyuntura propia del recorrido histórico mexicano de la época, dejaba a un lado lo que los liberales decimonónicos consideraron un elemento clave de la legitimidad de la acción legislativa, es decir, la existencia de un

decisiones de carácter estrictamente profesional, pero desde una posición de subordinación a las leyes y a las autoridades civiles establecidas con base en ellas. Según los confederalistas, al contrario, no tenía que existir ninguna relación vertical entre militares y Estado, sino simplemente un pacto de colaboración recíproca. Para ampliar el significado de esta diferencia respecto al sector militar, véase HUNTINGTON, 1995, caps. II y IV.

⁸⁷ CARMAGNANI, 1993, p. 147.

nuevo pacto previo de la sociedad sobre la base de principios generales, capaces de legitimar y fundar los resultados de dicha acción. En otras palabras, los constituyentes mexicanos hicieron referencia de manera sólo parcial e incompleta al planteamiento de los constitucionalistas estadounidenses: por un lado, utilizaron —como hemos visto— el señalamiento de Jefferson respecto al peligro potencial representado por los ejércitos permanentes; pero, por el otro, descuidaron un segundo y quizás más importante planteamiento, expresado en primera instancia, por Thomas Paine en la segunda mitad del siglo XVIII y retomado unos años después por el federalista Alexander Hamilton, acerca de la ilegitimidad implícita en cualquier medida legislativa adoptada por un poder que se constituye antes de la creación concertada y consensual de los mecanismos dirigidos a su propia creación.⁸⁸

Las citadas leyes Juárez y Lerdo, sumamente importantes por el significado que la abolición de los fueros y las corporaciones tenía a mediados del siglo XIX, fueron aprobadas sobre la base del *iter* señalado y por ende no se apoyaron en ningún acuerdo general anterior oficialmente sancionado entre las partes. Lo mismo se puede decir de otras normas básicas dirigidas al establecimiento de una organización militar subordinada y centralizada, que fueron puestas en marcha antes de la aprobación de la carta magna, dejando amplios márgenes de ambigüedad en la forma en que el control coactivo del Estado se estaba asumiendo. En parti-

⁸⁸ Paine, retomando los principios básicos del constitucionalismo moderno, sostuvo que “un gobierno sin constitución es un poder sin derecho” y que “una constitución antecede al gobierno; y el gobierno sólo es la criatura de la constitución”. Thomas Paine, *Rights of Man*, citado en McILWAIN, 1956, pp. 12 y 30. Hamilton, en su examen de la relación entre ley constitucional y ley ordinaria, sostuvo que en el caso de disconformidad entre la primera y la segunda, “debe preferirse, como es natural, aquella que posee fuerza obligatoria y validez superiores; en otras palabras, debe preferirse la Constitución a la ley ordinaria, la intención del pueblo a la intención de sus mandatarios”. HAMILTON, MADISON y JAY, 1987, p. 332. Para un excelente análisis sobre el significado del constitucionalismo moderno, tanto en general como en relación con la revolución constitucional estadounidense, véase MATTEUCCI, 1987.

cular, entre 1856-1857, el gobierno provisional, mediante el mecanismo del decreto, intentó crear las bases para la nacionalización de la organización militar y la profesionalización del cuerpo de oficiales. En primer lugar, se buscó por primera vez un equilibrio, tanto para el ejército como para la marina, entre oficiales, suboficiales y efectivos de tropa, estableciendo la cantidad predeterminada de los mismos y de los batallones y cuerpos.⁸⁹ Poco después, se fijaron los sueldos para los distintos sectores del personal militar⁹⁰ y al año siguiente el Congreso Constituyente aprobó la primera ley orgánica del ejército permanente, que introdujo un importante elemento de novedad en la organización castrense: el Estado Mayor General.⁹¹ Durante el mismo periodo y con el intento evidente de fortalecer los lazos de fidelidad de los jefes militares con el nuevo proyecto político, el Congreso Constituyente estableció la asignación de “porciones de los terrenos baldíos que pertenecen a la Nación” a “los generales, jefes y oficiales”, miembros “del ejército leal, que concurrieron a la campaña de Puebla o a otras acciones que señala el gobierno”.⁹²

⁸⁹ *Decreto del gobierno sobre arreglo provisional del ejército y la marina de la República*, 29 de abril de 1856. Secretaría de Guerra y Marina, en DUBLÁN y LOZANO, 1876, t. VIII, p. 156.

⁹⁰ *Decreto del gobierno. Tarifa de sueldos para las clases del ejército*, 30 de septiembre de 1856, en DUBLÁN y LOZANO, 1876, t. VIII, p. 255.

⁹¹ *Ley que organiza el Ejército permanente*, 1857. Como señala UNZUETA, 2002, cap. II, las bases para la formación del Estado Mayor del Ejército ya habían sido establecidas en 1823. Sin embargo, el Estado Mayor de 1857 asume una característica muy diferente en términos de modernización militar en cuanto posterior a la Ley Juárez de abolición del fuero militar y porque se configuró en el marco de una ley orgánica del ejército, dirigida a delinear la institución castrense de manera más clara que el decreto anterior. En 1823, las funciones del Estado Mayor eran esencialmente técnicas y no de coordinación estratégica general, y se preveía la posibilidad de que el mismo fuera integrado por personal civil “en defecto de militares”. Véase Decreto del 3 de septiembre de 1823, en DUBLÁN y LOZANO, 1876, t. I.

⁹² *Decreto del gobierno. Se manda extender un diploma a todos los generales, jefes y oficiales que concurrieron a la campaña de Puebla*, 8 de abril de 1856, en DUBLÁN y LOZANO, 1876, t. VIII, p. 146.

Estas medidas eran sin duda alguna, urgentes en la coyuntura mexicana de mediados del siglo XIX. Pero, en ausencia de un nuevo pacto de la sociedad, anterior a las mismas medidas y sancionado por la mayoría de sus representantes en un texto constitucional escrito, el fortalecimiento coactivo del Estado corría el riesgo de aparecer como una iniciativa arbitraria del grupo militarmente más fuerte en ese momento, y por ende de carecer de la legitimidad y el poder suficientes para la resolución de las tensiones y conflictos, objetivos por los cuales había sido creado. Algunos miembros de la asamblea constituyente mexicana enarbolaron el problema de la legitimidad de las medidas legislativas adoptadas según el procedimiento señalado. Respecto a la Ley Juárez, se argumentó que era “precipitada, en su concepto, porque tocó puntos que sólo puede resolver el Congreso al constituir la nación” y que “resolver estas cuestiones no era propio de un gobierno provisional”.⁹³ Se especificó que en relación con la abolición de los fueros, “la asamblea era competente y tenía la autoridad necesaria para resolverla como lo creyera útil al país, *al dar la Constitución, y no antes*”.⁹⁴ Haciendo hincapié en la importancia de esta disposición para la configuración del nuevo orden liberal, se sostuvo que imponerla mediante una ley “transitoria” no contribuía a darle “más fuerza ni más prestigio”.⁹⁵ Sin embargo, estas argumentaciones no encontraron el consenso mayoritario de los miembros de la asamblea constituyente, en donde prevaleció la idea de que “el gobierno provisional al expedir esta ley no se arrogó facultades ajenas, porque las tenía amplísimas por el Plan de Ayuda”.⁹⁶ De esta manera, la Ley Juárez y las demás disposiciones dirigidas a fortalecer el poder coactivo del Estado se apoyaron en la dudosa legitimidad de un pacto entre jefes militares, en lugar de en un acuerdo más amplio acerca de principios generales que legitimaran dichas disposicio-

⁹³ ZARCO, 1956, p. 117.

⁹⁴ ZARCO, 1956, p. 117.

⁹⁵ ZARCO, 1956, p. 118.

⁹⁶ ZARCO, 1956, p. 119.

nes sobre una base doctrinaria sólida. El mismo Zarco no pareció entender el meollo del problema, cuando afirmó que este apego exagerado a “la legitimidad” y al “orden constitucional” derivaba de un planteamiento “más teórico que práctico”, que “se desentiende de los hechos que han venido a echar por tierra todas nuestras instituciones anteriores”.⁹⁷

Las diferencias entre los casos mexicano y argentino, desde el punto de vista del análisis histórico-constitucional, en la construcción del poder coactivo de sus respectivos estados federales, emergen de manera aún más evidente si comparamos la ya citada ley mexicana sobre asignación de terrenos baldíos y su homóloga argentina, la llamada Ley de Premios. Con objetivos parecidos a la disposición en México, dicha ley autorizó la repartición de territorios de propiedad federal a los oficiales y suboficiales que habían participado en la “campana del desierto” contra las poblaciones indígenas de la Pampa y la Patagonia.⁹⁸ En ambos países el fin fue la integración castrense y en especial de la oficialidad, que fue premiada con la asignación de propiedades de amplias proporciones. En ambos casos, el tamaño de la asignación fue directamente proporcional al grado del oficial, no sólo por obvias razones de reconocimiento jerárquico, sino por el significado que los altos mandos tenían en relación con el control civil sobre las fuerzas armadas. Sin embargo, el contexto en que se dieron estas disposiciones otorga un significado histórico y político muy distinto a cada una. La Ley de Premios fue aprobada por el Poder Legislativo constitucional en 1884, durante la década de mayor estabilidad del nuevo Estado federal argentino. La

⁹⁷ ZARCO, 1956, p. 118. Además, se podría sostener que una Constitución aprobada en presencia de un poder central cuya fuerza militar se había constituido en la fase preconstitucional, podía a su vez perder legitimidad como expresión de un consenso amplio de toda la sociedad. GUERRA, 1991, vol. 1, p. 31, de alguna forma sostiene esta tesis cuando afirma que “El ‘pueblo mexicano’, en nombre del cual se realiza la Constitución, es, de hecho, ideológicamente, el pueblo liberal, del cual están excluidos los conservadores [...]”

⁹⁸ Al respecto véase FORTE, 2003, pp. 63-64.

misma fue aplicada a un cuerpo de oficiales en una posición más clara de subordinación a la autoridad civil, establecida por la Constitución de 1853 que —como hemos visto— otorgaba al presidente de la República el mando supremo de las fuerzas armadas. Dicho cuerpo era equipado con escuelas y normativas profesionales, creadas sobre la base de medidas legislativas aprobadas en los años setenta y que estaban incrementando rápidamente el sentido de pertenencia corporativa de sus miembros.⁹⁹ En México, al contrario, esta medida, al par de las otras señaladas, precedió a la aprobación de la Constitución federal y, por ende, se dio sin un mando militar unificado y en ausencia de un principio de subordinación castrense a la autoridad civil claramente establecido y aprobado en un texto constitucional. Como consecuencia, la disposición mexicana asumió más el carácter de un pacto antiguo del gobierno con estamentos militarizados, que los rasgos de una fase del proceso de subordinación al poder civil de una institución militar profesional o en proceso de profesionalización. En ausencia de una autoridad civil legitimada con un acuerdo escrito entre las partes, el presidente provisional actuó en relación con los jefes militares, otra vez, como un *primus inter pares*, sin ningún marco legal de referencia, indispensable para configurar una organización militar con las necesarias características de verticalidad y de subordinación a lo civil. Además, el reconocimiento a los jefes militares se dio con el fin de garantizar el apoyo coactivo al grupo que prevaleció en Ayutla a partir de una operación militar; y no por la aportación castrense al establecer uniformemente sobre el territorio nacional los principios acordados de manera consensual en un texto constitucional.

Un último asunto merece nuestra atención: la eliminación de las comandancias generales y principales. Ausentes en el Río de la Plata, en México los constituyentes motiva-

⁹⁹ Por sentido de pertenencia corporativa entendemos la conciencia de los miembros de una profesión de ser parte de un grupo definido a partir de sus competencias específicas (*specific skill group*). Véase JANOWITZ, 1971, p. 7. También, HUNTINGTON, 1995, cap. I.

ron esta medida debido a su calidad de poder separado del Estado. Sin embargo, esta decisión presenta rasgos ambiguos que vale la pena destacar. La abolición de las comandancias, por un lado, significó la desaparición de una institución de la época colonial, que actuaba de manera independiente de la autoridad central del virrey. Dicha independencia implicaba —por lo menos en principio— sólo “poderes militares amplios”, mientras que las prerrogativas política, económica, de justicia, hacienda y real patronato quedaban bajo la jurisdicción de los intendentes.¹⁰⁰ En este sentido, la disposición fue coherente con la necesidad de subordinar el sector castrense al poder civil y, por ende, representó un corolario indispensable a la abolición del fuero militar. Sin embargo, la misma implicó también la salida de las fuerzas armadas federales de amplias regiones del país, sin que fueran sustituidas por otras bajo una diferente reglamentación. En la asamblea constituyente se sostuvo la medida afirmando que las comandancias representaban un “constante amago a las instituciones de los pueblos y a las autoridades civiles que los gobiernan”¹⁰¹ y que “abolido el fuero de guerra en los negocios civiles y criminales comunes de los militares, ya las comandancias militares, que en otros tiempos fungían de tribunales de primera instancia, no tienen misión ninguna en los estados”.¹⁰² De esta manera, si por un lado se eliminó la arbitrariedad militar implícita en la institución de las comandancias, por el otro no se preservó ningún elemento coactivo subordinado al poder federal para amparar a los individuos de la arbitrariedad civil.

CONCLUSIONES

Del análisis anterior emergen algunas diferencias sustanciales entre los dos casos, en el proceso histórico de construcción de las bases del poder coactivo del Estado nacional. La

¹⁰⁰ O'GORMAN, 1937, p. xxxix.

¹⁰¹ ZARCO, 1956, pp. 190-191.

¹⁰² ZARCO, 1956, p. 1101.

primera distinción se refiere al *iter* en que se aprobaron las disposiciones dirigidas a crear dichas bases. En México, éstas se configuraron a partir de la acción de la autoridad establecida con el Plan de Ayuda y en ausencia de un sustento constitucional capaz de otorgar más consistencia y legitimidad a las mismas. En Argentina, las disposiciones legales dirigidas a establecer dicha autoridad fueron aprobadas por la rama legislativa de la federación, cuyo poder se legitimaba en los principios establecidos y aprobados en la Constitución federal de 1853, que con la reforma de 1860 pudo contar también con el apoyo —aunque condicionado— de la provincia de Buenos Aires.¹⁰³

La segunda distinción se refiere a las diversas orientaciones respecto a facetas de gran importancia, como la centralización del mando militar y la subordinación de la oficialidad a las autoridades constitucionales, tanto en la forma en que se resolvieron como en la amplitud del consenso alrededor de los acuerdos. En Argentina ambas cuestiones tomaron un rumbo claro hacia el fortalecimiento y la afirmación de la superioridad de la autoridad civil desde las discusiones inmediatamente posteriores al Acuerdo de San Nicolás, pero al mismo tiempo las partes se abstuvieron de crear autoridades permanentes y de establecer normas vinculantes definitivas anteriores a la aprobación de la Carta Magna. En México, al contrario, se registra por un lado una actitud menos decidida y un consenso menos claro hacia las mismas cuestiones; pero por el otro —y quizás supuestamente por el temor de que la escasa consistencia de dicho consenso pudiera poner en tela de juicio las medidas de fortalecimiento coactivo de la autoridad central—, los constituyentes actuaron como un poder legislativo ya establecido, extralimitando en varias ocasiones sus atribuciones constituyentes y, por ende, creando un poder coactivo estatal con una base más débil de legitimidad.

En ambos casos existieron elementos de oposición violenta al nuevo orden, pero pudieron ser enfrentados a partir de una legitimidad diferente de las acciones coactivas gu-

¹⁰³ BOTANA, 1993, pp. 231-234.

bernamentales y de la fuerza militar en que éstas se apoyaban. Desde un punto de vista weberiano, que otorga un papel prioritario al control monopólico de la fuerza por parte de las autoridades centrales en la individuación de una entidad estatal moderna, la definición del Estado en Argentina después de 1860 aparece entonces más clara que en la experiencia mexicana posterior a 1857. A falta de estudios más puntuales sobre la organización militar y las relaciones Estado-oficialidad en México en el periodo entre 1857-1910, sólo podemos decir que este punto de partida probablemente favoreció la creación de una política acorde y conciliaciones que han sido señaladas en estudios recientes.¹⁰⁴ Esta orientación contrasta con la tendencia en Argentina a utilizar de manera más determinante, sobre todo durante los años setenta y ochenta, una fuerza militar federal legitimada sobre una base constitucional, con el fin de imponer la autoridad de las instituciones y la unidad política nacional.¹⁰⁵

Aunque existieron causas históricas detrás de estas diferencias de actitud de los legisladores durante la fase constituyente —que hemos señalado parcialmente—, éstas no tienen que ocultar los efectos que probablemente tuvieron en los acontecimientos entre el final del siglo XIX y el comienzo del XX. Hace falta examinar, desde un punto de vista de la relación institucional entre el sector castrense y las autoridades federales, la importancia real que estos efectos tuvieron en el recorrido histórico entre la aprobación de las respectivas constituciones y la consolidación de los estados liberales en su forma federal. Sobre la base de la individuación de causas diferentes, algunos autores han subrayado la relativa marcha hacia atrás en el proceso mexicano de modernización castrense a partir de los años ochenta.¹⁰⁶ Tal tendencia contrasta con lo averiguado hasta hoy para el caso argentino, en donde este proceso se produjo sin signi-

¹⁰⁴ CARMAGNANI, 1993. Véase también BERTOLA, 1988.

¹⁰⁵ FORTE, 2003, cap. I.

¹⁰⁶ CARMAGNANI, 1994, pp. 203-207, 244-250 y 314-324 y HERNÁNDEZ CHÁVEZ, 1989.

ficativas soluciones de continuidad a partir de la década de 1870.

REFERENCIAS

Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos

- 1975 *Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos*. 31 de mayo, en *Registro Oficial de la República Argentina que comprende los documentos expedidos desde 1810 hasta 1873*. Buenos Aires: Imprenta Especial de Obras "La República", 1882, t. III, en SAMPAY, pp. 333-339.

ALBERDI, Juan Bautista

- 1852 *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Valparaíso: Imprenta del Mercurio.

ARDANT, Gabriel

- 1975 "Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations", en TILLY, pp. 164-242.

BELLINGERI, Marco y José Luis RHI-SAUSI

- 1993 *Il Messico. Nazionalismo, autoritarismo, modernizzazione (1867-1992)*. Florencia: Giunti.

BERLIN, Isaiah

- 1958 *The Concepts of Liberty*. Oxford: sin editorial.

BERTOLA, Elisabetta

- 1988 "La designazione dei candidati elettorali: la costruzione di un compromesso nel Messico porfirista (1876-1911)", en *Quaderni Storici*, 3.
- 1995 "Las oportunidades del poder: suplencias e interinatos políticos en la práctica del compromiso y del control electoral en el México porfirista (1876-1911)", en MONTALVO ORTEGA, pp. 177-195.

BOBBIO, N., N. MATTEUCCI y G. PASQUINO (coords.)

- 1983 *Dizionario di politica*. Turín: UTET.

BOTANA, Natalio

- 1993 "El federalismo liberal en Argentina, 1852-1930", en CARMAGNANI (COORD.), pp. 224-259.

BOWMAN, Kirk

- 2002 *Militarization, Democracy, and Development: The Perils of Praetorianism in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.

CARMAGNANI, Marcello

- 1993 "El federalismo liberal mexicano", en CARMAGNANI (coord.), pp. 135-179.
- 1994 *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*. México: El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica-Fideicomiso Historia de las Américas.

CARMAGNANI, Marcello (coord.)

- 1993 *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México: El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica-Fideicomiso Historia de las Américas.

CARMAGNANI, Marcello y Alicia HERNÁNDEZ CHÁVEZ

- 1999 "La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910", en SÁBATO (coord.), pp. 371-404.

CARMAGNANI, Marcello, Alicia HERNÁNDEZ CHÁVEZ y Ruggiero ROMANO (coords.)

- 1999 *Para una historia de América. I. Las estructuras*. México: El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica-Fideicomiso Historia de las Américas.

CENTENO, Miguel Ángel

- 2002 *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.

COMISIÓN EXAMINADORA DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

- 1975 "Informe de la Comisión Examinadora de la Constitución Federal presentado a la Convención del Estado de Buenos Aires", 1860, en *Diario de Sesiones de la Convención del Estado de Buenos Aires*. Buenos Aires: Imprenta del Comercio del Plata, en SAMPAY, pp. 384-409.

CONNAUGHTON, Brian, Carlos ILLADES y Sonia PÉREZ TOLEDO

- 1999 *La construcción de la legitimidad política en México*. México: El Colegio de Michoacán-Universidad Autónoma Metropolitana-Universidad Nacional Autónoma de México-El Colegio de México.

Constitución de la Nación Argentina

- 1942 [1853] República Argentina, Biblioteca del Congreso de la Nación (reproducción facsimilar). Buenos Aires: Imprenta del Gobierno de la Nación.

COSTELOE, Michael P.

- 2000 *La república central en México, 1835-1846. Hombres de bien en la época de Santa Anna*. México: Fondo de Cultura Económica.

CHIARAMONTE, José Carlos

- 1983 "La cuestión regional en el proceso de gestación del Estado nacional argentino. Algunos problemas de interpretación", en PALACIOS, pp. 51-85.
- 1993 "El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX", en CARMAGNANI (COORD.), pp. 81-132.
- 1999 "Ciudadanía, soberanía y representación en la génesis del Estado argentino (c. 1810-1852)", en SÁBATO (COORD.), pp. 94-116.

DÍAZ, Lilia

- 1987 "El liberalismo militante", en *Historia general de México*. México: El Colegio de México, pp. 819-896.

DUBLÁN, Manuel y José María LOZANO

- 1876-1904 *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República ordenada por los licenciados...* México: Imprenta de Eduardo Dublán y Cía.

FORTE, Riccardo

- 2003 *Fuerzas armadas, cultura política y seguridad interna. Orígenes y fortalecimiento del poder militar en Argentina (1853-1943)*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Miguel Ángel Porrúa-Università degli Studi di Torino-Otto, «Biblioteca de Signos».

GELLNER, Ernest

- 1991 *Naciones y nacionalismo*. México: Alianza Editorial.

GERTH, H. H. y C. WRIGHT MILLS

- 1946 *From Max Weber: Essays in Sociology*. Nueva York: Oxford University Press.

GUERRA, François-Xavier

- 1991 *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*. México: Fondo de Cultura Económica, vol. 1.

HAMILTON, A. J. MADISON y J. JAY

- 1987 *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia

- 1989 "Origen y ocaso del ejército porfiriano", en *Historia Mexicana*, xxxix:1 (153) (jul.-sep.), pp. 257-296.
- 1993 *La tradición republicana del buen gobierno*. México: El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica-Fideicomiso Historia de las Américas.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia y Manuel MIÑO GRIJALVA

- 1991 *Cincuenta años de historia de México*. México: El Colegio de México.

HUNTINGTON, Samuel P.

- 1995 *El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso General Constituyente de la Confederación Argentina

- 1975 *Proyecto de Constitución para la Confederación argentina, por la Comisión de negocios constitucionales del Congreso general constituyente*, 1853. Santa Fe: Imprenta del Estado, en SAMPAY, pp. 341-353.

Informe de la Comisión Examinadora de la Constitución Federal

- 1975 *Diario de Sesiones de la Convención del Estado de Buenos Aires*, 1860. Buenos Aires, Imprenta del Comercio del Plata, en SAMPAY, pp. 384-409.

JANOWITZ, Morris

- 1971 *The Professional Soldier. A Social and Political Portrait*. Nueva York: Free Press.

JARDIN, André

- 1985 *Histoire du libéralisme politique. De la crise de l'absolutisme à la Constitution de 1875*. Paris: Hachette.

JOHNSON, John J.

- 1964 *The Military and Society in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

KAHLE, Günter

- 1997 *El ejército y la formación del Estado en los comienzos de la independencia de México*. México: Fondo de Cultura Económica.

LEMPÉRIÈRE, Annick

- 1999 "Reflexiones sobre la terminología política del liberalismo", en CONNAUGHTON, ILLADES y PÉREZ TOLEDO (coords.), pp. 35-56.

Ley de Administración de Justicia y Orgánica

- 1876-1904 Tribunales de la Federación, Corte Marcial, 23 de noviembre de 1855, en DUBLÁN y LOZANO, n. 4572, t. VII, p. 593.

Ley que organiza el Ejército permanente

- 1876-1904 8 de septiembre de 1857, en DUBLÁN y LOZANO, t. VIII, p. 571.

LOVEMAN, Brian

- 1997 *The Politics of Antipolitics. The Military in Latin America*. Wilmington: SR Books.

MATTEUCCI, Nicola

- 1983 "Liberalismo", en BOBBIO, MATTEUCCI y PASQUINO.
 1987 *La Rivoluzione americana: una rivoluzione costituzionale*. Bolonia: Il Mulino.
 1993 *Lo stato moderno. Lessico e percorsi*. Bolonia: Il Mulino.

MCILWAIN, Charles H.

- 1956 *Costituzionalismo antico e moderno*. Venecia: sin editorial.

MONTALVO ORTEGA, Enrique (coord.)

- 1995 *El águila bifronte. Poder y liberalismo en México*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.

NUNN, Frederick M.

- 1983 *Yesterday Soldiers, European Military Professionalis in Latin America, 1890-1940*. Lincoln: University of Nebraska Press.

O'GORMAN, Edmundo

- 1937 *Breve historia de las divisiones territoriales*. México: Polis.

PALACIOS, MARCO (comp.)

- 1983 *La unidad nacional en América Latina. Del regionalismo a la nacionalidad*. México: El Colegio de México.

PANI, Erika

- 2001 *Para mexicanizar el segundo imperio. El imaginario político de los imperialistas*. México: El Colegio de México-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

PERLMUTTER, AMOS

- 1982 *Lo militar y lo político en los tiempos modernos*. Madrid: Ediciones Ejército.

PION-BERLIN, David (coord.)

- 2001 *Civil Military Relations in Latin America: New Analytical Perspective*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

POGGI, Gianfranco

- 1978 *La vicenda dello stato moderno. Profilo sociologico*. Bologna: Il Mulino.

PORTILLA, Anselmo de la

- 1993 *Historia de la revolución de México contra la dictadura del General Santa-Anna, 1853-1855*. México: Fondo de Cultura Económica.

Proyecto

- 1998 *Proyecto de Constitución. Dictamen de la Comisión, 1856, en TENA RAMÍREZ, pp. 525-554.*

RODRÍGUEZ, Linda Alexander (coord.)

- 1994 *Rank and Privilege. The Military and Society in Latin America*. Wilmington: SR Books.

RUGGIERO, Guido de

- 1927 *A History of European Liberalism*. Oxford: sin editorial.

SÁBATO, Hilda (coord.)

- 1999 *Ciudadanía política y formaciones de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México: El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica-Fideicomiso Historia de las Américas.

SABINE, George H.

- 1996 *Historia de la teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.

SAMPAY, Arturo

- 1975 *Las constituciones de la Argentina (1810-1972). Recopilación, notas y estudio preliminar*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

SERRANO ORTEGA, José Antonio

- 1999 "Liberalismo gaditano y milicias cívicas en Guanajuato, 1820-1836", en CONNAUGHTON, ILLADES y PÉREZ TOLDO (coords.), pp. 169-192.

SIERRA, Justo

- s. f. *Evolución política del pueblo mexicano*. Universidad de Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.

SORDO CEDEÑO, Reynaldo

- 1991 "Santa Anna y la República centralista de las Siete Leyes", en HERNÁNDEZ CHÁVEZ y MIÑO GRIJALBA, vol. 2, pp. 283-298.
- 1993 *El Congreso en la primera República centralista*. México: El Colegio de México.

TENA RAMÍREZ, Felipe

- 1998 *Leyes fundamentales de México 1808-1998*. México: Porrúa.

TERNAVASIO, Marcela

- 1999 "Hacia un régimen de unanimidad. Política y elecciones en Buenos Aires, 1828-1850", en SÁBATO, pp. 119-141.

TILLY, Charles (coord.)

- 1975 *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- 1993 *Comercio, capital y los Estados europeos, AD 990-1990*. Buenos Aires: Alianza Editorial.

UNZUETA, Victoria Livia

- 2002 "El Ejército Federal: 1855-1861." Tesis de licenciatura en historia. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida

- 1993 "El federalismo mexicano, 1823-1847", en CARMAGNANI (coord.), pp. 15-50.

VÁZQUEZ MANTECÓN, Carmen

- 1986 *Santa Anna y la encrucijada del Estado. La dictadura (1853-1855)*. México: Fondo de Cultura Económica.

WATKINS, Frederick

- 1948 *The Political Tradition of the West: A Study in the Development of Modern Liberalism*. Cambridge: sin editorial.

WEBER, Max

- 1998 *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

ZARCO, Francisco

- 1956 *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*. México: El Colegio de México.
- 1991 *Debate en el Congreso Constituyente, 1856-1857. Legislación*. Boris Rosen Jélomer (comp.). México: Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo.

ZUVIRÍA, José

- 1889 *Los Constituyentes de 1853*. Buenos Aires: Félix Lajouane.