

INCERTIDUMBRE Y DETERMINACIÓN: TRANSICIÓN LIBERAL Y CONSTRUCCIÓN DEL PODER COACTIVO DEL ESTADO EN MÉXICO Y ARGENTINA (CA. 1855-1880)

Riccardo Forte
Universidad Autónoma Metropolitana
México D.F.

El proceso de construcción del Estado nacional en México y Argentina ha sido estudiado desde numerosas perspectivas. Los estudios más recientes hacen hincapié en el problema de la construcción de la ciudadanía y de la nación y en la configuración del sistema federal, como procesos que tomaron una dirección más definida sólo a mediados del siglo XIX.¹ Dichos estudios

¹ Sobre la configuración del Estado federal v. José Carlos Chiaramonte, "El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX", N. Botana, "El federalismo liberal argentino: 1852-1930", Josefina Zoraida Vázquez, "El federalismo Mexicano, 1823-1847" y Marcello Carmagnani, "El federalismo liberal mexicano", todos en Marcello Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*,

muestran la primera mitad del mismo siglo como un periodo de transición hacia una nueva legitimidad, capaz de sustituir la de la Corona y la metrópoli colonial y alrededor de la cual construir un orden político alternativo y estable. Esta caracterización rechaza la visión anárquica de esta fase, subrayada por la historiografía anterior, evidenciando más bien una situación de fragmentación territorial, a partir de la cual se fueron constituyendo poco a poco unidades políticas más amplias hasta llegar a la consolidación de los Estados nacionales actuales. Una peculiaridad importante de dicha caracterización es la indefinición de este proceso a lo largo del periodo entre la proclamación de independencia y el establecimiento de un acuerdo de amplio alcance alrededor de los primeros textos constitucionales nacionales liberales, a mediados del siglo XIX.²

Esta indefinición se expresó en Argentina en diversos intentos fracasados de constituir gobiernos centrales entre la formal declaración de independencia en 1816 y 1831. Dichos fracasos hicieron que el escenario político rioplatense quedara limitado “a la existencia de estados provinciales que, en 1831, lograron una débil formalización de sus relaciones”.³ Dicha

El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1993. Sobre la construcción de la ciudadanía, v. Antonio Annino, “Ciudadanía ‘versus’ gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema”, José Carlos Chiaramonte, “Ciudadanía, soberanía y representación en la génesis del Estado argentino (c. 1810-1852)”, Marcello Carmagnani y Alicia Hernández Chávez, “La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910”, todos en Hilda Sabato (corrda.), *Ciudadanía y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1999. V. también Andrés Lira, “La Nación contra los agentes colectivos” y Natalio Botana, “Las transformaciones del credo constitucional”, ambos en Antonio Annino, L. Castro Leiva, François-Xavier Guerra (coords.), *De los Imperios a las naciones. Iberoamérica*, Ibercaja, Zaragoza, 1995; Florencia E. Mallon, *Peasant and Nation. The Making of Postcolonial Mexico and Perú*, Berkeley, University of California Press, 1995; Alicia Hernández Chávez, *La tradición republicana*, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1999

² V. las obras citadas de José Carlos Chiaramonte y de Marcello Carmagnani. François-Xavier Guerra subraya el origen externo de la afirmación de la nación en el mundo hispánico -“contra de un adversario exterior”-, que es independiente de la existencia de una demanda social producto de un proceso de maduración interna y es “compatible con la tenaz persistencia de imaginarios tradicionales”, “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina”, en Hilda Sabato, *op. cit.*, p. 36.

³ José Carlos Chiaramonte, “El federalismo...”, *op. cit.*, p. 82.

formalización, bien lejos de constituir un Estado unitario con un territorio definido, asumió al contrario la forma de una confederación, que surgió por iniciativa de los representantes de unidades políticas independientes -las provincias- que actuaban en calidad de “agentes diplomáticos”.⁴ El pacto confederal de 1831 no representó entonces el arranque de un proceso de unificación nacional, sino que se configuró alrededor de problemáticas urgentes de carácter tanto internacional -la seguridad del territorio ante posibles ataques extranjeros- como interno -comercio y aduanas-. La indefinición político-territorial rioplatense de la época resulta aún más evidente si consideramos las dos alianzas interprovinciales que se constituyeron entre 1829 y 1831, bajo el nombre de Liga del Litoral y Liga del Interior -lideradas respectivamente por Buenos Aires y Corrientes- con un carácter de fuerte contraposición alrededor de cuestiones claves, como el control monopólico de Buenos Aires sobre las rentas de la aduana y la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay.⁵ La posición de fuerza tanto militar como económica y financiera de la provincia de Buenos Aires y la consiguiente dificultad de lograr un equilibrio satisfactorio en el marco de la unión confederal de 1831, que quedará vigente hasta 1852, constituyó el móvil que empujó a las demás provincias a promover un nuevo pacto, nacional y federal.

También en el México de la primera mitad del siglo XIX encontramos un sustancial “temor al centro” que hizo prevalecer una tendencia autonomista con intento de coalición de defensa. En el primer intento de organización constitucional, realizado en 1824, la soberanía quedó compartida entre una nación sin una definición clara⁶ y estados libres, soberanos e *independientes*, otorgando al llamado primer federalismo mexicano una característica confederal.⁷ Este rasgo se acentuó con la aprobación de la ley de agosto del

⁴ *Ibid.*, p. 88. La unidad política provincial fue la única que sobrevivió a la desarticulación del virreinato del Río de la Plata después de la proclamación de independencia. Para profundizar sobre el significado político de la provincia y su origen v. *Ibid.*, pp. 94-113.

⁵ Para profundizar sobre el tema v. Miron Burgin, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires, Hachette, 1960 y José Carlos Chiaramonte, *Mercaderes del litoral, economía y sociedad en la provincia de Corriente, primera mitad del siglo XIX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1991.

⁶ José Barragán Barragán, *Introducción al federalismo. La formación de los poderes.*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, pp. 186-187 y Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*, p. 23.

⁷ Josefina Zoraida Vázquez, *ibid*

mismo año, que limitó los ingresos del poder central. Pero un importante elemento de diferenciación con el caso argentino fue la presencia en México de un experimento de corte centralizador que funcionó bajo la dirección de Santa Anna entre 1841 y 1846, que encontró su base de funcionamiento en las Siete Leyes. Dichas leyes dividieron el territorio en departamentos, distritos y partidos, realizando una clara centralización del poder, en donde el presidente nombraba a los gobernadores de los departamentos, éstos a los prefectos de distrito, quienes a su vez elegían a los subprefectos de partido. La centralización llegó hasta la esfera de los ayuntamientos que, según lo establecido en las Siete Leyes, dependían de los mismos gobernadores, por trámite de los subprefectos y prefectos.⁸ Sin embargo, el efecto principal logrado por este intento fue interpretado por una amplia mayoría de los componentes sociales del país -incluso una parte consistente de las orientadas hacia la necesidad de constituir un poder central fuerte- como un atentado contra las autonomías estatales y municipales, mostrando cómo también en México no existió antes de mediados del siglo XIX un consenso significativo hacia el establecimiento de un Estado nacional con una esfera de autonomía sustantiva de las autoridades centrales. En el condicionamiento de la orientación de los líderes políticos y los componentes sociales durante las décadas sucesivas, la experiencia centralista interactuó en sentido opuesto con un factor externo: la invasión norteamericana de 1847, que mostró la importancia de lograr una organización eficiente a nivel nacional.

Lo anterior muestra que tanto en México como en Argentina uno de los problemas prioritarios a mediados del siglo XIX fue la consolidación de un poder central eficaz y la construcción de un equilibrio entre dicho poder y las reclamaciones de autonomía de los estados-provincias. La eficacia de la acción de las autoridades centrales era un elemento indispensable para que el nuevo Estado pudiera cumplir con la principal de sus funciones, fuente prioritaria de su misma legitimidad y elemento clave de la base doctrinaria liberal: la defensa de las garantías individuales establecidas en las constituciones nacionales. Dicha consolidación a su vez tenía una relación directamente proporcional con una cuestión poco estudiada por la historiografía de los dos países: el control del Estado sobre los medios de coerción masiva y en especial sobre la fuerza militar. Weber especifica que "el Estado es aquella comunidad humana la cual, en el interior de un

⁸ *Ibid.*, p. 41.

determinado territorio -y el concepto de 'territorio' es esencial en la definición- reclama para sí (*con éxito*) el monopolio de la coacción física legítima".⁹ Si, por un lado, la existencia efectiva de dicho monopolio configura una situación ideal difícil de conseguir en su plenitud, por el otro, el logro de una superioridad relativa consistente del Estado al respecto constituye un indicador clave de la consolidación de un nuevo orden en el marco de un proceso de transición política. Este objetivo representó una problemática central en la segunda mitad del siglo XIX, en cuanto -otra vez según Weber- "nuestra moderna economía en sus actuales condiciones", "exige la garantía del poder de disposición por medio del derecho coactivo del estado [...]. Es decir, la amenaza de un acto de fuerza eventual para asegurar el mantenimiento y la ejecución de la garantía de los poderes *jurídico-formales* de disposición".¹⁰

En los dos casos y en el periodo que vamos analizar es evidente la importancia del monopolio citado, no sólo desde el punto de vista de las exigencias económicas, sino también en la garantía y la defensa uniformes de los derechos de ciudadanía establecidos en las nuevas constituciones como prerrogativa individual.¹¹ A finales de la primera mitad del siglo XIX, tanto México como Argentina se caracterizaban por una fuerte fragmentación del control civil sobre los grupos armados que actuaban en sus territorios,

⁹ Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 1056, cursivas mías. Todavía Weber subraya que "Este carácter monopolístico 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", *Ibid.*, pp. 45 e 47, cursiva en el texto.

¹⁰ *Ibid.*, p. 47. Sobre la importancia del monopolio de la fuerza en la configuración del Estado moderno v. también Gianfranco Poggi, *La vicenda dello Stato moderno. Profilo sociologico*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 19; H. H. Gerth-W. Mills, 1946, *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press, p. 78; Charles Tilly, *Coertion, Capital and European States. A. D. 990-1990*, Oxford, Basil Blackwell, 1990; Amos Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times*, Yale University Press, New Haven and London, 1977, cap. II.

¹¹ Derechos civiles, que en la segunda mitad del siglo XIX, eran garantizados a un abanico amplio de la población residente, y derechos políticos, garantizados a un porcentaje menor con respecto a los anteriores. Sobre la distinción e interacción entre estas dos formas de derechos v. Giovanna Zincone, *Da sudditi a cittadini*, Bologna, Il Mulino, 1992. En relación al caso mexicano v. Marcello Carmagnani, "Finanzas y Estado en México", 1820-1880, en Enrique Montalvo Ortega (coord.), *El águila bifronte. Poder y liberalismo en México*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1995.

que además registraba niveles distintos y cambiantes de intensidad.¹² La superación de esta fragmentación no representaba una mera cuestión técnica, sino que asumía un importante significado político, debido a que afectaba directamente poderosos intereses que se habían consolidado durante la época colonial y que se expresaban en la perduración de fueros y privilegios de tipo corporativo.¹³

Matteucci señala que, desde el punto de vista liberal, la defensa por parte del Estado de las garantías constitucionales no se traducían simplemente en la tutela radical del individuo, como único protagonista de la vida ética y económica contra el Estado y la sociedad, sino también en la necesidad de excluir la existencia de “cualquier sociedad intermediaria entre el individuo y el Estado”, por lo que, “tanto en el mercado político como en el económico, el hombre debe actuar por sí solo”¹⁴. Podemos definir con mayor claridad estas sociedades intermediarias, utilizando la acepción propuesta por Tilly, según la cual una de las tareas prioritarias de las fuerzas armadas al servicio de un Estado, durante su fase de consolidación, era representada por el enfrentamiento con y el control de *los elementos rivales y contrarios a las autoridades prevaletientes en el interior del territorio reclamado por el Estado*.¹⁵

Con relación a los dos casos en examen, a mediados del siglo XIX se registra una importante diferencia. En México encontramos una gran variedad de situaciones políticas y culturales que se consolidaron y fragmentaron ulteriormente entre 1750 y 1850, en el marco de una sociedad que mantuvo a lo largo de ese periodo rasgos corporativos y jerárquicos.¹⁶ Desde el punto

¹² Riccardo Forte, *Forze armate, cultura politica e sicurezza interna. Origini e consolidamento del potere militare in Argentina (1853-1943)*, Torino, Otto Editore, 2002, cap I.1; José Carlos Chiaramonte, “El federalismo...” *op. cit.*; Marcello Carmagnani, “Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX”, en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalba (coords.), *Cincuenta años de historia de México*, México, El Colegio de México, 1991, vol. 2, pp. 221-242.

¹³ Sobre el proceso de fragmentación territorial y su vínculo con la expansión de los privilegios en la América hispánica en el siglo XIX v. Marcello Carmagnani, Alicia Hernández Chávez, Ruggiero Romano (coords.), *Para una historia de América I. Las estructuras*, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1999, pp. 263-283. V. también Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*

¹⁴ Nicola Matteucci, “Liberalismo”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino (eds.), *Dizionario di politica*, Torino, UTET, 1983, p. 908.

¹⁵ Charles Tilly, *op. cit.*, pp. 150-151.

¹⁶ Marcello Carmagnani, Alicia Hernández Chávez, Ruggiero Romano (coords.), *op. cit.*

de vista político e institucional, las dos tendencias mexicanas de la primera mitad del siglo XIX, descentralizadora y centralizadora, tuvieron un significativo factor común: la incapacidad de la autoridad central de imponerse en el territorio nacional y de establecer un control preponderante sobre las fuerzas armadas que operaban en el país, “sin importar el sistema de gobierno” adoptado.¹⁷ En Argentina, al contrario, en el marco de un territorio despoblado y de una sociedad relativamente homogénea desde el punto de vista cultural, prevaleció durante el mismo periodo una orientación esencialmente independentista por parte de las distintas unidades territoriales soberanas -las provincias-, entre las cuales prevaleció, económica y militarmente la provincia de Buenos Aires.¹⁸ La superioridad de Buenos Aires condicionó la forma del proceso de construcción nacional en Argentina, debido a su ubicación, que hacía de su territorio una pieza imprescindible para las demás provincias desde el punto de vista tanto comercial y fiscal como estratégico.¹⁹

Sin embargo, en el marco de esta diferenciación encontramos un importante elemento común: una escasa predisposición por parte de las componentes sociales, a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, en aceptar la constitución de un Estado con un nivel significativo de centralización de los medios coactivos.²⁰ Se puede decir que hasta mediados del siglo no existió en ambos países una tendencia clara hacia la creación de un Estado unitario que, independientemente de su forma, fuera capaz de reunir bajo una dirección política eficaz las distintas provincias-estados que en ambos casos habían caracterizado hasta ese momento la dimensión más amplia de las unidades soberanas reconocibles.

Carmagnani y Vázquez -para México- y Botana -para Argentina- han señalado que durante el período formativo del orden liberal, los “elementos

¹⁷ Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*, pp. 28-29 y 46.

¹⁸ José Carlo Chiaramonte, “El federalismo...”, *op. cit.*

¹⁹ V. Natalio Botana, *op. cit.* y Riccardo Forte, *op. cit.*, cap. I. El problema principal era representado por la imprescindibilidad del puerto de Buenos Aires para la exportación e importación de productos de las demás provincias. El control bonaerense sobre dicho puerto determinaba también su control exclusivo de las rentas de la aduana. La consecuente situación financiera particularmente favorable, permitió el fortalecimiento militar de Buenos Aires, que hasta 1880 pudo desafiar las otras provincias e incluso la recién conformada federación.

²⁰ Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*; Chiaramonte, “El federalismo...” *op. cit.*, Carmagnani, “El federalismo...”, *op. cit.*

rivales” demostraron en reiteradas ocasiones su capacidad de interponerse en el contacto directo entre ciudadanos y Estado, o mejor, entre los primeros y la organización burocrática del segundo. El objetivo de este artículo es ofrecer al debate académico una primera interpretación del condicionamiento que estos elementos lograron ejercer en la construcción del poder coactivo del Estado en su fase constituyente, considerado, de acuerdo con Weber, como un elemento imprescindible para la consolidación de una forma estatal moderna.

El control federal sobre las fuerzas armadas y el poder coactivo del Estado en la Constituciones liberales de 1853 y 1857.

Tanto en México como en Argentina, los textos constitucionales liberales y federales aprobados en 1857 y 1853 respectivamente representaron un momento fundamental en el ámbito de la transición al Estado moderno. No obstante, las mismas constituyeron sólo una etapa de dicha transición. En efecto, a partir de esas fechas empezó el largo camino hacia la implementación de los principios aprobados formalmente, cuya responsabilidad las Constituciones directa o indirectamente confiaban a las autoridades federales. La construcción del poder coactivo de las mismas autoridades representaba un elemento clave, en el marco de dicho camino. Ambos textos constitucionales, haciendo hincapié en los derechos y garantías individuales, admitían ya implícitamente la necesidad de que el Estado tuviera que poseer los instrumentos idóneos para la implementación y la defensa de los mismos.²¹ La importancia otorgada a dicha posesión resulta

²¹ *Constitución de 1857*, Título I, sección I, De los derechos del hombre, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, México, Porrúa, 1998; v. en especial el art. 1º, en donde se declara que “los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales”, y los arts. 13 a 21 que garantizan la salvaguarda de la integridad física de los individuos -*habeas corpus*-. *Constitución de la Confederación Argentina (1º de mayo de 1853)*, Parte I, Cap. único, Declaraciones, derechos y garantías, en Arturo Sampay, *Las Constituciones de la Argentina (1810-1972). recopilacion, notas y estudio preliminar*, Buenos Aires, Editorial Universitaria, 1975, v. en especial el art. 14º, en donde se precisan los derechos de que gozan “todos los habitantes de la Confederación [...] conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio”. En Argentina el derecho de *habeas corpus* se establece en el art. 18 en donde se aclara que “Ningun habitante de la Confederación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por ley antes del hecho de la causa: Nadie puede ser obligado a declarar contra simismo; ni arrestado sino en virtud de órden escrita de autoridad competente [...]”.

evidente si entramos en algunos detalles de los derechos y la libertad citados. El texto constitucional mexicano estableció, por ejemplo, la libertad de “profesión, industria o trabajo”²² y el artículo 5º aclaró a su vez que “Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento”, especificando en seguida la inconstitucionalidad de cualquier contrato “que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre”.²³ Al mismo tiempo, el artículo 27 garantizó jurídicamente la defensa de la “propiedad de las personas”, que “no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización”.²⁴ La Constitución argentina a su vez sancionó el derecho universal “de trabajar y ejercer toda industria lícita [...]; de usar y disponer de su propiedad [...]; de profesar libremente su culto [...]”, especificando que todos los habitantes “son iguales ante la ley”.²⁵ Además, de manera del todo análoga al texto mexicano, se afirmaba que “La propiedad es inviolable” y que “Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones [...]”.²⁶

Este conjunto de garantías constitucionales excluían la posibilidad de cualquier forma de constricción por parte del Estado o de actores privados -sociedades intermediarias/elementos rivales, en donde el primero tenía que conseguir los recursos necesarios para su funcionamiento mediante la imposición fiscal, la utilización de su propio patrimonio mueble e inmueble y sólo en situaciones excepcionales de emergencia, reglamentadas por la constitución misma y las leyes, a través de la expropiación de bienes privados;²⁷ mientras que los segundos podían incrementar sus propios ingresos ejerciendo cualquier actividad que no afectara “los derechos de los terceros” o actuara en desventaja de los intereses de la sociedad.²⁸

²² *Constitución de 1857*, Título I, sección I, art. 4º. Marcello Carmagnani, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 59.

²³ *Constitución de 1857*, Título I, sección I, art. 5º.

²⁴ *Ibid.*, art. 27. Marcello Carmagnani, *Estado y mercado...*, *op. cit.*, p. 59.

²⁵ *Constitución de la Confederación Argentina (1º de mayo de 1853)*, Parte I, Cap. único, arts. 14º y 16º.

²⁶ *Ibid.*, art. 16º.

²⁷ Marcello Carmagnani, *Estado y mercado...*, *op. cit.*, p. 59.

²⁸ *Constitución de 1857*, Título I, sección I, art. 4º. *Constitución de la Confederación Argentina (1º de mayo de 1853)*, Parte I, Cap. único, arts. 14º, 19º y 20º.

Aunque sería limitativo y contradictorio sostener que los únicos instrumentos idóneos para conseguir estos objetivos constitucionales fueran de tipo coactivo y se apoyaran en la simple actuación de las fuerzas armadas, es indudable que los mismos tenían una conexión estrecha con el objetivo de la consolidación de la seguridad pública y el orden interno. En la coyuntura de mediados del siglo XIX, en ambos países este objetivo podía ser conseguido sólo reconociendo a las autoridades centrales un poder coactivo suficiente para contrarrestar las fuerzas locales que se oponían a dicha consolidación. Pero este reconocimiento a su vez presuponía la existencia de un consenso amplio hacia la imposición desde el *centro* de la legalidad constitucional en todo el territorio nacional. En otras palabras, se trataba de reconocer de hecho, además que de derecho, tanto la superioridad de la dimensión federal sobre la estatal, como la existencia de una esfera de soberanía autónoma a nivel federal, que incluyera entre otras cosas el control directo sobre una fuerza armada propia.²⁹ ¿Con qué intensidad y en qué forma se produjo dicho consenso en los dos casos examinados? Y ¿hasta qué punto los dirigentes políticos en México y Argentina fueron concientes de la importancia del poder coactivo del Estado en determinar la eficacia de la acción de los poderes públicos en la aplicación y la defensa de las garantías constitucionales?

Si hacemos referencia otra vez a las Constituciones, parece emerger un cierto nivel de sensibilidad de los constituyentes al respecto, aunque de intensidad diferente en cada caso. En México, los artículos 16º y 17º establecieron que “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente” y que nadie por iniciativa de actores particulares “puede ejercer violencia para reclamar su derecho”.³⁰ De la misma manera, y quizás aún más explícita, el texto argentino afirmó que “Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de este, comete delito de sedición”.³¹ En ambos casos, se niega la

²⁹ La eficacia del poder federal presuponía también la adquisición de una autonomía de tipo financiero, complementaria a la autonomía coactiva e indispensable para su consolidación. Sobre el tema de la finanzia pública y de su significado político en México y en Argentina v. Marcello Carmagnani, *Estado y mercado...*, *op. cit.* y Roberto Cortés Conde, *Dinero, deuda y crisis. Evolución fiscal y monetaria en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1989.

³⁰ *Constitución de 1857*, Título I, sección I, arts. 16 y 17.

³¹ *Constitución de la Confederación Argentina (1º de mayo de 1853)*, Parte I, Cap. único, art. 22

legitimidad de cualquier acción armada afuera del control directo o indirecto de las autoridades federales, las cuales a su vez pueden delimitar esferas de competencia estatal y local en relación a determinados aspectos de la seguridad pública. Dicha negación fue fortalecida estableciendo que “Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar”³² y que “el Pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus Representantes y autoridades creadas por la Constitución”.³³ En los dos textos se especifica además que la suspensión de las garantías constitucionales es prerrogativa y responsabilidad exclusiva de las mismas autoridades y puede aplicarse en el sólo caso de perturbación grave del orden por causas externas o internas y bajo estrictas limitaciones, que incluyen la salvaguarda de “la vida del hombre” y la imposibilidad de aplicar penas por parte de poderes no autorizados al respecto.³⁴

Todo esto nos aclara la importancia que los constituyentes otorgaron a los recién constituidos poderes federales en el reforzamiento de las garantías individuales y a la subordinación a los mismos de los grupos armados existentes en el territorio nacional. Sin embargo, no nos dice todavía mucho acerca del vínculo que los representantes en la asamblea constituyente establecieron entre dicha necesidad y el fortalecimiento del poder militar federal. Los dirigentes políticos de ambos países tuvieron que enfrentar varios problemas al respecto. El punto de partida mexicano fue la inquietud generalizada acerca de las posibles consecuencias del fortalecimiento coactivo del poder central a raíz de la reciente experiencia autoritaria santanista, lo cual creó fuertes tensiones entre estados y actores diferentes acerca del nivel a que había que llevar dicho fortalecimiento.³⁵ A esta

³² *Constitución de 1857*, Título I, sección I, art. 9.

³³ *Constitución de la Confederación Argentina (1° de mayo de 1853)*, Parte I, Cap. único, art. 22°.

³⁴ *Constitución de 1857*, Título I, sección I, art. 29; *Constitución de la Confederación Argentina (1° de mayo de 1853)*, Parte I, Cap. único, art. 22°, en donde se especifica que “durante esa suspensión no podrá el Presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas”.

³⁵ Como aclara Carmagnani, el intento de Santa Anna en 1836 “de dar vida a nueva organización de tipo centralizador [...] fue vista, aun por parte de los centralizadores, como un atentado a las autonomías estatales y municipales. El resultado fue una fuerte movilización en las regiones del norte [...] y del centro-norte del país entre 1836 y 1839”, “El federalismo...”, *op. cit.*, p. 138. Este movimiento se caracterizó por su espontaneidad y por “la pluralidad de adhesiones de ciudades, villas y pueblos [...] y por una ideología esencialmente confederalista [...]”, *ibid.* Supuestamente la orientación confederalista puede constituir la base de la futura oposición al reforzamiento coactivo del poder federal. V. también, sobre la fase centralista de Santa Anna, Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*, pp. 36-44; y sobre la movilización anticeutralista Juan Ortiz Escamilla, “El pronunciamiento federalista de Gordiano Guzmán, 1837-1842”, *Historia Mexicana*, n. 150, 1988.

inquietud se asoció la resistencia de la poderosa corporación militar, poco dispuesta a aceptar pasivamente la renuncia a los privilegios establecidos en su fuero en nombre del principio abstracto de igualdad ante la ley. Dicha oposición fue apoyada directa o indirectamente por las otras corporaciones tradicionales -entre ellas, la Iglesia y las comunidades indígenas-, que veían en la abolición del fuero militar y la subordinación castrense a la normativa constitucional un peligroso antecedente para la conservación de sus mismos privilegios.³⁶

Los constituyentes argentinos tuvieron la ventaja de una mayor homogeneidad de los componentes sociales y territoriales y de la ausencia de poderosas corporaciones de antiguo régimen. No obstante, encontraron otro desafío de tipo corporativo en la oposición de la provincia de Buenos Aires a la Constitución de 1853, debido esencialmente a la voluntad de mantener el control directo de la provincia sobre las fuerzas armadas y las finanzas públicas. 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 la imprescindibilidad ya señalada del territorio de Buenos Aires. No obstante, la misma cuestión no impidió -y quizás empujó-, a mediados del siglo XIX, la constitución por parte de las demás provincias firmantes de una unidad política estatal-nacional, con un nivel de control coactivo consistente.

La comisión de negocios constitucionales argentina, afirmando que el gobierno federal tenía que “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]”.³⁷ 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 de establecer un vínculo de dependencia entre oficialidad y autoridad federal y por ende de fortalecer su dominio de los medios coactivos. Más allá de una simple cuestión teórica

³⁶ Carnagnani, “El federalismo”, *op. cit.*, p. 146.

³⁷ “Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso General Constituyente de la Confederación Argentina”, en *Proyecto de Constitución para la Confederación argentina, por la Comisión de negocios constitucionales del Congreso general constituyente*, Santa Fe, Imprenta del Estado, 1853, en Arturo Sampay, *op. cit.*, p. 355.

o de principio, 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”.³⁸ 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*”³⁹, 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”.⁴⁰ Esta aclaración implicaba la subordinación a las autoridades constitucionales de las fuerzas armadas operantes en el territorio argentino, sin que las segundas pudieran legalmente actuar 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 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 que “el Pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”, se enfatizaba en seguida - como hemos señalado anteriormente- el carácter de “sedición” de cualquier fuerza armada que se atribuyera de manera arbitraria poderes soberanos exclusivos del pueblo.⁴¹ Pero el monopolio de la fuerza así adquirido por parte del Estado tenía que convertirse en un importante instrumento de defensa de las garantías individuales antes establecidas, que representaba 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

³⁸ *Ibid.*, p. 356.

³⁹ “Proyecto de Constitución de Juan Bautista Alberdi”, Parte primera, Capítulo IV, art. 25, en Juan Bautista Alberdi, *Bases y Puntos de Partida para la organización política de la República Argentina*, Valparaíso, Imprenta del Mercurio, 1852, c Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*, p. 23.

ursivas mías.

⁴⁰ *Ibid.*, Parte primera, Capítulo IV, nota 3, cursivas mías.

⁴¹ República Argentina, Biblioteca del Congreso de la Nación, *Constitución de la Nación Argentina* (reproducción facsimilar), Buenos Aires, Imprenta del Gobierno de la Nación, 1942, Parte Primera, Capítulo Unico, art. 22.

constitucionales. Esta relación funcional fuerza-garantías emerge, por ejemplo, en el art. 23 del mismo capítulo, en donde estableciendo el derecho federal de declarar el estado de sitio y suspender las garantías constitucionales en aquellas provincias o territorios en donde una “comoción 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 vuelven vigentes las garantías constitucionales- “si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino”.⁴² 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 de esta manera no sólo como medio para garantizar el orden interno y la seguridad nacional, sino *sobre todo* como instrumento para salvaguardar la integridad individual, amparándola de la posible acción coercitiva de actores particulares, tanto en el ejercicio de sus funciones públicas como en su actuación privada. Este importante 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,⁴³ la abolición de los privilegios,⁴⁴ la aclaración puntual y explícita de los derechos del hombre,⁴⁵ la negación de la legitimidad de los fueros y la proclamación de la igualdad de los individuos ante la ley;⁴⁶ 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.⁴⁷

Es evidente de lo anterior que la salvaguarda de las garantías individuales no hacía referencia simplemente a la relación individuos-Estado, sino

⁴² *Ibid.*, art. 23.

⁴³ República Argentina, *op. cit.*, Parte Primera, Cap. único.

⁴⁴ República Argentina, *op. cit.*, Parte Primera, Cap. único.

⁴⁵ República Argentina, *ibid.*, art. 14.

⁴⁶ República Argentina, *ibid.*, art. 16.

⁴⁷ República Argentina, *op. cit.*, 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”.

también a la relación individuos-individuos, individuos-grupos de interés, a las cuales hay que añadir también la relación individuos-provincias y provincias-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”.⁴⁸ 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.⁴⁹ Queremos 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 afirmó 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 garantida será la libertad”. Y enseguida 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*”.⁵⁰ Sobre la base de esta importante precisación 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, el poder federal se convertía de derecho y -debido 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 propias garantías, en contra de cualquier intento de “perpetuar el poder (violencia interior) contra los principios de la democracia”.⁵¹ De esta manera, el monopolio federal de la fuerza no sólo

⁴⁸ República Argentina, *op. cit.*, Parte Primera, Cap. Unico, art. 6.

⁴⁹ En la Constitución reformada de 1860 se modificó el texto del art. 6 con el fin declarado de la comisión examinadora de “distinguir genéricamente en qué casos debe ejercerse el derecho de intervención, y en cuales está obligado el Gobierno general a intervenir”, pero sin modificar en la sustancia los principios que estaban a la base de la disposición de intervención federal. V. “Informe de la Comisión Examinadora de la Constitución Federal...”, *op. cit.*, en Arturo Sampay, *op. cit.*, p. 398.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 397, cursivas mías.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 397-398. El término democracia es obviamente impropio desde la perspectiva politológica del siglo XX y XXI y hace más bien referencia a un sistema representativo sobre una base individual

venía representando una garantía de orden y seguridad, sino se convertía en un medio importante para permitir al poder federal desarrollar su función modernizadora política, económica y 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”.⁵² En el largo informe no se hizo ninguna referencia al problema del poder coactivo del Estado y sólo se mencionó 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”.⁵³ Tampoco se mencionó el importante factor de la financiación directa de las fuerzas armadas por parte del poder central, financiación que de hecho por varias décadas se iba a dejar a cargo de los presupuestos estatales,⁵⁴ reduciendo el vínculo de dependencia del cuerpo de oficiales del Estado y por ende el control del segundo sobre el primero.

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”.⁵⁵ Es evidente en estas aclaraciones el intento de los dictaminadores de fugar 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”.⁵⁶

⁵² “Proyecto de Constitución. Dictamen de la Comisión”, en Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 529, cursivas mías.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ V. Carmagnani, *Estado y mercado...*, *op. cit.*, cap. V.

⁵⁵ “Proyecto de Constitución. Dictamen de la Comisión”, en Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 532.

⁵⁶ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1956, p. 503, cursivas mías.

Los temores citados dificultaron sin duda la posibilidad efectiva de crear un Estado nacional con poderes eficaces, capaz de defender las garantías individuales “en un país tan desgraciado como el nuestro, donde todavía se disputan y defienden a mano armada privilegios y prerrogativas añejas”.⁵⁷

No sorprende entonces que la Constitución mexicana de 1857, no menos que la carta magna argentina aprobada tres años antes, hiciera hincapié en dichas garantías, como premisa indispensable para la afirmación de los principios liberales de libertad e igualdad.⁵⁸ Sin embargo, a pesar de que también en México se aclararon explícitamente los derechos del hombre⁵⁹ -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 federación”, sin ubicarlo de manera clara en la jerarquía militar.⁶⁰ 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”.⁶¹

La diferente perspectiva de los legisladores en los dos casos acerca de la relación entre garantías individuales y poder coactivo emerge con más claridad si examinamos los comentarios de la comisión dictaminadora

⁵⁷ “Proyecto de Constitución...”, *op. cit.*, p. 534. Las coyunturas mexicana y argentina presentaban rasgos patrecidos al respecto, en donde en México “la paz tiene pocos partidarios” y en Argentina “la guerra de los fueros” priva “al país [...] del orden constitucional”. *Ibid.*, p. 539 y Manifiesto redactado por el constituyente Salvador María del Carril, en José María Zuviaría, *Los Constituyentes de 1853*, Buenos Aires, Félix Lajouane, 1889, p. 92.

⁵⁸ Constitución Política de la República Mexicana, 5 de febrero de 1857, Título I, Sección I, arts. 1 a 29.

⁵⁹ *Ibid.*, arts. 2 a 11.

⁶⁰ *Ibid.*, Título III, Sección II, art. 85.

⁶¹ *Ibid.*, Título Tercero, Sección Primera, art. 64, inciso 12. 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”. República Argentina, *op. cit.*, Parte Segunda, Cap. Cuarto, art. 64, inciso 23.

mexicana acerca de 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 al líder revolucionario norteamericano Thomas Jefferson, hizo hincapié sobre 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”.⁶² Si la primera especificación, tomada de manera aislada, puede indicar el 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 argentina. El texto constitucional definitivo acató esta orientación e integró la prerrogativa “de poseer y portar armas” como uno de los derechos fundamentales del hombre.⁶³ ¿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 estos necesitan defenderse por sí mismos*”.⁶⁴ 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 acerca del “abuso que las facciones que quieran extraviar al vulgo pueden hacer [...] de este derecho”.⁶⁵ 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 básico del Estado: el control monopólico

⁶² “Proyecto de Constitución...”, *op. cit.*, en Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 535 y 537, cursivas mías.

⁶³ Constitución Política..., *op. cit.*, Título I, Sección I, art. 10.

⁶⁴ Francisco Zarco, *Debate en el Congreso Constituyente 1856-1857. Legislación*, Comp. Boris Rosen Jélomer, México, Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo, 1991, p. 69, cursivas mías.

⁶⁵ *Ibid.*

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 la capacidad de las autoridades federales de controlar con eficacia el territorio nacional.

En este debate emerge una desconfianza generalizada acerca de los efectos que el control monopólico de los instrumentos de coacción violenta por parte del Estado hubiera tenido sobre la posibilidad de las distintas componentes sociales y territoriales de controlar su utilización. 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 en México, que llegaron al punto de armar a los indígenas en contra de las tropas controladas por los grupos adversarios y que culminaron en la época de Santa Anna, acabaron poniendo “en duda el valor del ejército mexicano como instrumento defensor contra los enemigos internos”.⁶⁶ Sin embargo, la experiencia centralista representó a menudo un factor instrumental, utilizado por aquellos intereses que tenían como principal objetivo impedir la constitución de un poder central consistente con una función modernizadora. Entre estos grupos destacaban las fuerzas armadas que actuaban libremente en el país. Bellingeri subraya acertadamente que “el estamento militar tenía la tendencia [...] a arraigarse en el territorio, amparándose en las autonomías estatales”.⁶⁷ Unas fuerzas militares aferradas 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 y su subordinación a los mismos.

Muy diferente parece haber sido la actitud de los líderes argentinos al respecto. La ausencia de una corporación militar consolidada determinaba una situación de mayor control civil de partida sobre las fuerzas militares operantes en el país. Dicho control no implicaba en absoluto la centralización de la organización militar, que quedaba todavía fragmentada entre las distintas provincias. En otras palabras, a mediados del siglo XIX no

⁶⁶ Gunter Kahle, *op. cit.*, 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”. *Ibid.*, p. 227.

⁶⁷ Marco Bellingeri e José Luis Rhi-Sausi, *Il Messico. Nazionalismo, autoritarismo, modernizzazione (1867-1992)*, Firenze, Giunti, 1993, p. 13.

encontramos en Argentina, al igual que en México, un Estado capaz de controlar monopólicamente la fuerza coactiva. Sin embargo la situación descrita para el Río de la Plata facilitaba la posibilidad de realizar dicha centralización, no existiendo un elemento de oposición propiamente castrense a la misma. Esto emerge ya en el acuerdo de San Nicolás, preliminar a las labores de la asamblea constituyente, en donde se acordó que el “General D. Justo José de Urquiza, en el carácter de General en Jefe de los Ejércitos de la Confederación, *tenga 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”.⁶⁸ A partir de esta base se pudo establecer la ya citada subordinación del cuerpo de oficiales al Presidente de la República, ubicando con claridad la máxima autoridad civil en el punto más alto de la cadena de mando castrense.⁶⁹

Este elemento puede no parecer extraordinario en el marco constitucional americano y europeo del siglo XIX. Sin embargo cobra una importancia particular en nuestra comparación, debido a que en México el principio de subordinación militar a lo civil no se expresó con igual determinación. En el Plan de Ayutla modificado en Acapulco, acordado en 1854, el mando militar no fue asignado al Presidente Interino -cargo previsto en el mismo plan-, sino quedó fragmentado entre “los Excelentísimos señores Generales don Nicolás Bravo, don Juan Alvarez y don Tomás Moreno a 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”.⁷⁰ 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. Esta debilidad de origen se reflejó después -como hemos visto- en una menor determinación del texto constitucional hacia el fortalecimiento coactivo de los poderes federales.

⁶⁸ Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, precedido del Protocolo de San Benito de Palermo del 6 de abril de 1852, 23 de mayo de 1852, en Arturo Sampay, *op. cit.*, p. 387, cursivas mías.

⁶⁹ V. nota 41.

⁷⁰ Plan de Ayutla reformado en Acapulco, el 11 de marzo de 1854, art. 9º, en Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*

La organización militar en México y Argentina entre 1860 y 1890: ¿fortalecimiento del poder coactivo del Estado o falta de consolidación de los instrumentos de coerción?

En las décadas posteriores a la aprobación de las respectivas constituciones federales las autoridades argentinas y mexicanas tuvieron que transitar desde los principios y normas generales establecidos en las cartas magnas hacia la implementación concreta de los mismos. En el sector específico de la organización militar, ¿cómo afectaron dicha implementación las diferencias de partida que hemos registrado en los dos casos acerca del fortalecimiento del poder coactivo del Estado y la diferente intensidad de la tensión entre apoyo y oposición al mismo?

Entre los años sesenta y ochenta, ambos países emprendieron la tarea de consolidar el Estado nacional sobre la base de sus respectivos textos constitucionales. En México, con la salida de los franceses del territorio nacional en 1867, empezó la activación efectiva de la Constitución federal, que se caracterizó por varias reformas institucionales dirigidas a consolidar la federación “como esfera de poder superior al de los estados”.⁷¹ En Argentina, la implementación de la Constitución arrancó con las reformas aprobadas en 1860, que permitieron la integración de la provincia de Buenos Aires en la nueva federación -aunque reconociendo a la misma importantes prerrogativas en ámbito militar y fiscal- y el inicio del proceso de afirmación de los poderes federales.⁷² Ambos procesos culminaron en la década de 1880 para dejar espacio a finales del siglo a sustanciales cambios en la resolución de las tensiones internas tanto sociales como territoriales.⁷³ ¿Cómo evolucionó el poder coactivo del Estado a lo largo de estas décadas?

⁷¹ Carmagnani, “El federalismo...”, *op. cit.*, p. 160. Entre estas reformas encontramos la transformación del poder legislativo en bicameral (1874) y la introducción del principio de la no reelección del presidente de la República (1878).

⁷² Natalio Botana, “El federalismo...”, *op. cit.*; Riccardo Forte, *op. cit.*, cap. I.1.

⁷³ Estos cambios han sido analizados de manera exhaustiva por la historiografía más reciente y su examen está afuera de los objetivos de este artículo. Remitimos al respecto a Friederich Katz, “México: Restored Republic and Porfiriato, 1867-1910”, en Leslie Bethell (coord.), *History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, vol. V; Richard N. Sinkin, *The Mexican Reform, 1855-1876*, Austin, University of Texas Press, 1979; Marcello Carmagnani, “El federalismo...”, *op. cit.*, en especial las pp. 152-176; Elisabetta Bertola, “La designazione dei candidati elettorali: la costruzione di un compromesso nel Messico porfirista (1876-1911)”, *Quaderni Storici*, n. 3, 1988; Natalio Botana, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986 y “El federalismo...”, *op. cit.*; Flavio Fiorani, *La fine del caudillismo. Politica e istituzioni liberali in Argentina (1880-1916)*, Roma, Edizioni Associate, 1990; Ezequiel Gallo y Roberto Cortés Conde, *La república conservadora*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986 (1972).

En México, ya durante los debates de la asamblea constituyente se sostuvo la necesidad urgente de un decreto que “arreglara el ejército” y redujera el número de generales,⁷⁴ mientras que un miembro de la asamblea expresó su opinión favorable a “la reforma y [...] la moralidad de la fuerza armada y porque estableciéndose la más severa disciplina se fusile desde el soldado *hasta el general* que se subleve contra las leyes de la República”.⁷⁵ Esta inquietud no parece representar un caso totalmente aislado en el marco de las discusiones de los constituyentes. Unos meses después fue presentado y aprobado por la misma asamblea un proyecto de ley orgánica sobre fuero de guerra, drigido a modificar “las leyes militares vigentes”, que “fueron dictadas en tiempo en que la sociedad se hallaba dividida en diversas clases, cada una de ellas con sus fueros y privilegios particulares”.⁷⁶ Dichas leyes, afectadas por “este estado de cosas”, habían establecido “no sólo el fuero militar, sino dentro de el se concedieron fueros particulares”, los cuales -según el legislador- “no son compatibles con nuestras instituciones políticas”.⁷⁷

La desaparición general de los fueros constituía una etapa clave en el proceso de construcción del nuevo orden, cuya legitimidad apoyaba en el principio liberal de igualdad ante la ley. Sin embargo, la cuestión específica del fuero militar era estrictamente vinculada al importante papel que la organización castrense podía desarrollar en relación a la consolidación del Estado liberal. Dicho papel emerge en algunas precisiones del mismo proyecto de ley, que especifica en los artículos 13 y 14 las categorías que tienen que estar sujetas a la jurisdicción militar: “los sublevados en contra de las instituciones y del gobierno general o de los Estados, que sean aprendidos con las armas en la mano” y “los transtornadores del orden público, siempre que después de haber rehusado someterse a las autoridades civiles, sean consignados por éstas a los militares”.⁷⁸ Es clara la función modernizadora, de defensa de las instituciones públicas y de las garantías constitucionales, que está en la raíz de lo planteado por el legislador. Una función análoga tuvieron que enfrentar las autoridades federales argentinas establecidas a partir de 1853. Aún en ausencia de un

⁷⁴ Se puso en discusión el dictamen de la Comisión de Guerra que proponía la legitimación de los despachos del general de división de los señores Basadre, Al Monte y Jarero, 28 de mayo de 1856, Francisco Zarco, *Historia del Congreso...*, *op. cit.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ El Sr. Pérez Gallardo presentó el siguiente proyecto de ley orgánica sobre fuero de guerra y fue admitido, 10 de diciembre de 1856, *ibid.* El término “clase” no refleja probablemente las reales intenciones del orador, que parece más bien hacer referencia a una comunidad de tipo estamental, caracterizada por actores que gozaban colectivamente de privilegios y “libertades”, en el sentido pre-liberal de la palabra.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ El Sr. Pérez Gallardo presentó..., *op. cit.*

fueron militares de *jure*, el Estado se encontró ante una situación de privilegios de *facto*, derivados del control que dichas provincias ejercían sobre un conjunto consistente de fuerzas armadas que escapaban por completo al control del gobierno central y “donde los gobernadores aún levantaban ejércitos particulares para dimitir los conflictos de dominación”.⁷⁹ La cuestión es, a partir de los elementos comunes y de diferenciación que hemos señalado en los dos casos, ¿cómo evolucionó el control coactivo de los dos Estados a lo largo de las décadas siguientes?

Botana señala que desde 1880 los gobiernos nacionales argentinos lograron “prevalecer sobre todas las unidades particulares gracias a una combinación de capacidad coercitiva y consenso institucional”⁸⁰. Para la misma época Hernández destaca que en México Porfirio Díaz se mostró muy prudente en utilizar la fuerza militar como instrumento de intervención del gobierno central en los estados, “pues tenía conciencia de que la intervención de tropa federal se resentía como una violación a la soberanía de cada estado”.⁸¹ Estas dos afirmaciones parecen indicarnos dos percepciones diferentes del papel que la fuerza militar podía jugar en el proceso de consolidación del nuevo orden político, entre 1860-67 y 1880.

En la memoria del Ministerio de Guerra y Marina, presentada en 1857 ante el recién instalado Congreso Federal mexicano, se evidenciaban las dificultades inherentes al fortalecimiento del poder militar del naciente Estado liberal. Al describir la situación de desorden general que había caracterizado el territorio nacional desde el Plan de Ayutla (1854) hasta el comienzo de las labores de los constituyentes, la memoria señalaba que los diferentes grupos armados que actuaban en el país “procuraban aprovechar por sí el triunfo”, hasta que “parecía *desviarse aquel de su verdadero fin*”.⁸² El ministro hacía hincapié en los “primeros esfuerzos” para “organizar la fuerza armada, que diseminada por todas partes, sin concierto ni regularidad,

⁷⁹ Botana, “El federalismo...”, p. 236. El autor señala que “la capacidad de control de un ejército nacional de 15.000 hombres estaba restringida por una periferia formada por [las provincias de] Entre Ríos y Buenos Aires”, las cuales, “Gracias a su poder militar y económico [...] frenaban la intervención federal”, *ibid.*, p. 238. En otras palabras y según la perspectiva que hemos propuesto, las dos provincias lograban todavía constituirse como sociedades intermediarias entre sus ciudadanos y el Estado.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Alicia Hernández Chávez, “Origen y ocaso del ejército porfiriano”, *Historia Mexicana*, n. 39, 1989, p. 273.

⁸² Memoria del Ministro de Guerra y Marina presentada al primer Congreso Constitucional de 1857 por el ministro del ramo, General Juan Soto, 13 de octubre de 1857, Francisco Zarco, *Historia del Congreso...*, *op. cit.*, cursivas mías.

era una amenaza para los pueblos y un gravamen para el erario”.⁸³ Para superar esta situación y transformar estos grupos armados en una fuerza de carácter nacional, funcional y productiva para el nuevo orden, era urgente llevar a cabo el “arreglo organico que se proponía el gobierno hacer en el ejército”.⁸⁴ La memoria subrayaba en seguida la importancia y los obstáculos de esta operación, que presentaba “dificultades invencibles, porque *sólo su anuncio era un toque de alarma para los que temían perder sus goces*, y lo era también para los que por sus buenos servicios a la revolución se habían hecho acreedores a recompensas”⁸⁵. Emerge en estas afirmaciones una tensión consistente entre una tendencia modernizadora, favorable al fortalecimiento en sentido monopólico de los poderes federales, y otra preocupada más bien de limitar dicho fortalecimiento, interpretado como una amenaza a las autonomías locales y a lo privilegios que en la misma y en los grupos armados particulares encotraban sus principales garantías.

La segunda tendencia se expresó desde las labores constituyentes en adelante en favor de la reorganización de la guardia nacional, como elemento que tendría que ser prioritario entre los instrumentos de defensa del país, debido a que “es una de las instituciones más a propósito para formar virtudes y costumbres que se contrapongan a [los vicios]”.⁸⁶ Según el legislador, esta forma de organización militar era mucho más deseable que otros esbozos de “leyes absurdas [...] que sirvan de instrumento a los ambiciosos y a los tiranos”.⁸⁷ Se trataba en otras palabras de un intento de favorecer la descentralización del control de los instrumentos coactivos. Pero esta tendencia asume su dimensión real sólo si tomamos en cuenta los rasgos de la guardia nacional mexicana a mediados del siglo XIX.

Romano y Carmagnani muestran que en ese periodo en la América hispánica se aceleró un proceso de integración política de nuevos actores sociales emergentes, que ya había arrancado en las décadas anteriores a la independencia.⁸⁸ Dicha integración, lejos de debilitar las viejas prácticas

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ El Sr. Olvera presenta el siguiente proyecto de ley orgánico de guardia nacional, 6 de octubre de 1856, Francisco Zarco, *Historia del Congreso*, *op. cit.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Marcello Carmagnani, Alicia Hernández Chávez, Ruggiero Romano (coords.), *op. cit.*, pags. 379-383.

clientelares y el principio jerárquico preliberal, de corte estamental, los fortaleció con la introducción de “nuevas interacciones sociales que permiten que los diferentes actores desempeñen nuevos roles sociales”.⁸⁹ En México este proceso se llevó a cabo mediante la incorporación de componentes más humildes de la sociedad en las milicias urbanas y rurales, que se convirtieron después en guardia nacional.⁹⁰ El origen local de las milicias muestra como el sustento a la guardia nacional como fuerza militar prevaleciente en el territorio nacional actuaba en sentido contrario al monopolio coactivo del Estado federal y en favor de la conservación de las jerarquías y privilegios locales opuestas al principio constitucional de igualdad ante la ley.⁹¹ La caracterización de esta organización militar hecha por un coronel argentino en la década de 1880 resulta muy sugerente para aclarar los términos de este problema:

*“[...] la Guardia Nacional como fuerza pública, tiene el inconveniente de que participa, como pueblo, de las mismas pasiones que debe reprimir, que es más un elemento de libertad [en el sentido antiguo de privilegio, n.d.a.] que un elemento de orden y de seguridad, que todas nuestras revoluciones, todos nuestros movimientos anárquicos y de caudillaje se han apoyado siempre en la Guardia Nacional, en la milicia”.*⁹²

En México, dos acontecimientos externos han sido frecuentemente mostrados como vectores capaces de aumentar la sensibilidad colectiva hacia una mayor centralización del control militar en el país: la invasión

⁸⁹ *Ibid.*, pags. 379-380.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 380. V. también Alicia Hernández Chávez, “La guardia nacional y movilización política de los pueblos”, en Jaime Rodríguez (comp.), *Pattern of Contention in Mexican History*, Wilmington, SR Books, 1992, pags. 207-225.

⁹¹ El mismo legislador subrayó como un elemento positivo que “al pasar la vista por las distintas leyes sobre guardia nacional, se vé que los legisladores pensaron al dictarlas más en la milicia que en la democracia y en la libertad”. El Sr. Olivera presenta..., cit. La adopción del término singular de “libertad”, en contraposición a las libertades antiguas (privilegios), enfatiza la contraposición señalada. Esas libertades estaban fuertemente amenazadas después de 1857 por las posibilidades de intervención de los poderes federales en contra de los poderosos actores locales, que después de la abolición constitucional de los fueros basaban su capacidad de conservar su posición preponderante, por lo menos en parte, en su control sobre grupos armados particulares. La guardia nacional, convenientemente manejada desde los estados, hubiera podido constituir una suerte de institucionalización de dichos grupos, sancionando la dependencia coactiva del gobierno central de las autoridades estatales.

⁹² Lucio V. Mansilla (cor.), “Bases para la organización del ejército argentino”, *Revista Militar*, Publicación mensual del Ministerio de Guerra y Marina de la República Argentina, n. 5, 15 maggio 1882, p. 135.

norteamericana de 1847 y la intervención francesa entre 1861 y 1867. No es casual que precisamente en 1847 un decreto presidencial enfatizó la necesidad de crear “un ejército disciplinado”, cuyos miembros fueran “bien convencidos de su noble misión, toda reducida a conservar el orden en el interior y a repeler con valor y firme constancia al enemigo extranjero”.⁹³

Sin embargo, el problema del monopolio federal sobre dichas fuerzas persistió durante el periodo posterior a 1857 e incluso después de la salida de las tropas francesas en 1867. Dicha persistencia muestra la verdadera naturaleza de la controversia, que no tenía que ver con la necesidad -genericamente compartida- de organizar una fuerza militar suficientemente poderosa para enfrentarse a amenazas eventuales desde el exterior, sino con la cuestión de quién iba a controlar dicha fuerza en el interior y con los efectos que la forma de control adoptada iba a tener a nivel local y estatal. El texto constitucional de 1857 demuestra que los miembros mayoritarios de la asamblea constituyente comprendieron bien esta problemática y buscaron reducir la tensión derivada de la centralización de derecho del control militar. En efecto la novedad introducida en la Constitución liberal al respecto fue doble. En primer lugar, fue sancionada la prohibición para los estados de “tener en ningún tiempo tropa permanente, ni buques de guerra”; pero la pérdida de esta prerrogativa fue compensada estableciendo, en segundo lugar, que “los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados”, no sólo de amenazas de tipo externo, sino también “En caso de sublevación o trastorno interior”.⁹⁴ Tales disposiciones constituyeron un complemento importante al derecho exclusivo que la misma Constitución otorgaba al presidente de la República de disponer de la fuerza armada permanente y de la guardia nacional “para la seguridad interior y defensa exterior de la federación”.⁹⁵ Se estableció de esta manera una suerte de compromiso entre estados y federación, debido a la exigencia de los primeros

⁹³ *Sobre arreglo del ejército*, Decreto del gobierno n. 3019, 1º de diciembre de 1847, en Manuel Dublán, José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República Mexicana*, tomo 5, México: Imprenta de Comercio, 1876, tomo V, p. 307. En seguida después del conflicto con Estados Unidos, se formularon dos propuestas de reforma de la organización militar. Ambos proyectos empujaban, desde perspectivas diferentes, una mayor centralización de la organización militar. Para un análisis de dichos proyectos v. Gustavo Santillán, “Tentativas de reforma del ejército mexicano, 1848-1849”, mimeo.

⁹⁴ *Constitución de 1857*, Título V, art. 112/II e 116.

⁹⁵ *Ibid.*, Título III, sección II, art. 85/VI y VII.

de obtener suficientes garantías de seguridad por parte de la segunda, a cambio de la renuncia a conservar el control directo sobre los medios de coerción violenta. No obstante, las especificaciones constitucionales no fueron suficientes para consolidar en México un consenso amplio hacia un efectivo control federal sobre los instrumentos coactivos y la oficialidad militar.

Aunque hagan falta investigaciones más puntuales para establecer el nivel de intensidad logrado por dicho control durante la segunda mitad del siglo XIX, los documentos hasta ahora disponibles parecen indicar una notable debilidad coactiva de los poderes federales mexicanos. Durante la rebelión de San Luis en 1869, el ministro de Guerra encontró fuertes oposiciones entre los legisladores en su intento de obtener del Congreso la autorización y los recursos necesarios para “llevar a San Luis un contingente de tropas y elementos de guerra considerables [...] como las circunstancias del país imperiosamente lo exigen”.⁹⁶ Quizás aún más significativo, el mismo ministro, relatando ante el Congreso el desarrollo de esas vicisitudes, comentó con justificada preocupación “el auxilio que había llevado a los sublevados la conducta de los jefes de las fuerzas federales que estaban en San Luis, quienes [...] lejos de obedecer la orden que se les comunicó de sofocar el movimiento revolucionario, se unieron a él con diversos piquetes de la 3a y 4a división, y con parte de la artillería y municiones de ambos cuerpos”.⁹⁷ Unos años más tarde, en ocasión de la revuelta de Lozada en Tepic, durante la cual se “cometió el atentado de tomar prisionera a la fuerza federal [el contingente limitado presente en la región] [...]” y de esta manera se “*ha lanzado un guante a la Nación*”,⁹⁸ la Cámara se demoró más de un mes para aprobar la intervención federal en la región. Ambos ejemplos, por un lado, muestran la resistencia por parte de un legislativo, que a la época era más representativo de los intereses estatales y locales que nacionales,⁹⁹

⁹⁶ “Se solicita aumento de fuerza federal para la sublevación de San Luis”, 29 de diciembre de 1869, *Diario de debates del Congreso de la Unión*, 1869-1870, tomo I, p. 764.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Cámara de Diputados, *Diario de debates del Congreso de la Unión*, 6 de noviembre de 1872.

⁹⁹ Contrariamente a otras experiencias federales de la época -como la de Argentina y de Estados Unidos, México adoptó hasta 1874 el sistema monocameral. En ausencia de un Senado que fuera representativo sobre una base igualitaria -y no proporcional- de todos los estados de la federación, la Cámara de Diputados acabó asumiendo esta función, adoptando incluso para las decisiones de mayor trascendencia el llamado voto “por diputación”, en donde los diputados no votaban uninimilmente, sino como representantes colectivos de su estado de pertenencia. Esta praxis debilitaba el carácter nacional del poder legislativo federal. V. Marcello Carmagnani, “El federalismo...”, pp. 156-158.

en favorecer la entrada de las tropas en los territorios de los estados; por el otro, evidencian la incapacidad del poder federal durante la década de los setenta de controlar de manera autónoma una fuerza militar suficiente a actuar independientemente de la voluntad de los estados mismos.

Todavía en 1878, el ministro de Hacienda solicitaba “la cooperación del Congreso” con el fin de “lograr resultados eficaces y definitivos” para “conservar la paz”.¹⁰⁰ Mientras que al final del año siguiente las comisiones reunidas de Guerra y Hacienda expresaron ante la Cámara sus inquietudes hacia “los graves inconvenientes” derivados “de dejar incompleta la organización del ejército y armada”, subrayando la urgencia de conceder “al ejecutivo de la Unión todas las facultades necesarias para llevar a su completo término [dicha] organización [...]”.¹⁰¹

En Argentina, el consenso más amplio que hemos mostrado alrededor de la oportunidad de fortalecer el poder coactivo del Estado, acabó configurando una situación muy diferente en relación a la organización militar federal y a la utilización de las misma con el fin de imponer la autoridad del gobierno nacional después de 1860 y garantizar de manera uniforme los derechos constitucionales en todo el territorio nacional. Entre 1864 y 1870 las llamadas bandas *montoneras* que mandaba el caudillo Felipe Varela y la poderosa caballería de otro caudillo provincial, López Jordán, desafiaron reiteradamente la autoridad del gobierno central, retando la superioridad de su fuerza militar, incluso durante el conflicto internacional con Paraguay en 1868.¹⁰² Al mismo tiempo se produjeron también rebeliones de orden menor, como las insurrecciones de las provincias de Cuyo y de Corrientes entre 1866 y 1868 y la revuelta de Zaboada entre 1874 y 1875. Especialmente significativo resulta el intento de rebelión local del general Flores en 1863,

¹⁰⁰ *Memoria de Hacienda y Crédito Público*, 16 de septiembre de 1878, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879.

¹⁰¹ “Dictamen de las comisiones unidas primera de Guerra y segunda de Hacienda, sobre organizaciones de ejército y armadas nacionales”, *Diario de debates del Congreso de la Unión*, IX Legislatura, tomo II, 4 de diciembre de 1879.

¹⁰² V. Riccardo Forte, *op. cit.*, pp. 42-43. Varela organizó la insurrección en 1868 contra “los usurpadores de las rentas y derechos de las provincias” al fin de sostener “*la práctica estricta de la Constitución jurada*, el orden común, la paz y la amistad con el Paraguay [...]”. Campamento en marcha, 6 de diciembre de 1866. El documento original está publicado en la recopilación de fuentes de Tulio Halperín Donghi, *Proyecto y construcción de una nación (1846-1880)*, Biblioteca del Pensamiento Argentino, vol. II, Buenos Aires, Ariel, 1995, p. 370, cursivas en el texto original.

“cuyo intento a nadie se ocultaba” y que, a pesar de ello, “pudo preparar su expedición” mientras que “*la autoridad nada vio, de nada se percibió*” y “el comité creado con el objeto de aconsejar y auxiliar la rebelión funcionó sin obstáculo, levantando su bandera de enganche al lado de la bandera nacional”.¹⁰³ Al mismo tiempo, “una parte de la guardia cívica cedió a los aventureros asalariados que se ponían al servicio de Flores *los fusiles que la patria le confiara para la defensa de sus instituciones*”¹⁰⁴.

Lo anterior parece mostrar para Argentina una situación de ausencia de control del Estado sobre las distintas fuerzas armadas presentes en el país, del todo parecida a la de México en un periodo coincidente. Sin embargo, la capacidad de respuesta coactiva del poder federal evidencia rasgos muy diferentes en los dos casos. Ya al comienzo de los años setenta, el entonces presidente Domingo Sarmiento llevó a cabo tres importantes operaciones militares que determinaron la derrota definitiva de las tropas de López Jordán, impusieron la autoridad federal en la provincia de Santiago del Estero, en aquel entonces dominada por los hermanos Taboada, y sofocaron la rebelión del general Mitre al mando de la milicia de Buenos Aires. Las tres operaciones se diferencian de la experiencia mexicana citada no sólo en términos de rapidéz y resultados, sino también en los aspectos formales de la intervención que la autoridad federal pudo llevar a cabo. El gobierno central prescindió *por primera vez* de la práctica tradicional de las negociaciones con los jefe militares sublevados e impuso las normas constitucionales mediante la utilización “de un ejército nacional provisto de armas de repetición y apoyado por una moderna flota fluvial”.¹⁰⁵ En 1874 y 1880, el presidente Avellaneda utilizó de manera parecida la fuerza armada federal con el fin de eliminar el último importante bastión que todavía se oponía a la legalidad constitucional: la provincia de Buenos Aires, que contaba a la época con una milicia de más de 50.000 hombres, que superaba numéricamente al ejército nacional y era mejor armado. El éxito de estas operaciones acabaron de manera definitiva con la lógica insurreccional y pactista antigua y otorgaron prioridad a las instituciones modernas creadas veinte años antes con la aprobación de la Constitución nacional. La

¹⁰³ Carlos Guido y Spano, “El gobierno y la alianza. Consideraciones políticas”, *Ráfagas*, Buenos Aires, Igon, 1879. El documento original está publicado en la colección de fuentes de Tulio Halperín Donghi, cit., p.324, Cursivas más.

¹⁰⁴ *Ibid.*, Cursivas más.

¹⁰⁵ Natalio Botana, “El federalismo...”, cit., p. 237.

desaparición de la milicia bonaerense en 1880 permitió al neoelegido presidente Roca subrayar en forma elocuente la afirmación del “imperium de la nación [...], después de sesenta años de lucha, sobre el imperium de la provincia”, debido a que ya “nadie, hombres o partidos, *tienen el brazo suficientemente fuerte* para detener el carro del progreso de la República mediante el crimen de la guerra civil”.¹⁰⁶

Es evidente el contraste con la situación de México, en donde en 1876 un jefe militar oaxaqueño, Porfirio Díaz, aprovechó la debilidad coactiva del poder federal para levantarse en armas en Tuxtepec y ocupar por la fuerza la presidencia de la república. La operación de Díaz no representó un ejemplo de participación militar en el proceso de transformación de la política interna, como a veces se ha sugerido; al contrario, fue el producto de la falta de capacidad de reacción coactiva del poder federal ante los grupos armados regionales. Es significativo el hecho de que el mismo Díaz, que más que otros era conciente de la debilidad militar de la federación, abandonó rápidamente la represión violenta en contra de sus opositores políticos en favor de prácticas de compromiso, según un mecanismo en todo parecido al período anterior y que se mantuvo invariado hasta 1890¹⁰⁷. Esta elección, cuyas causas y consecuencias todavía falta investigar, contribuyó muy probablemente en mantener la debilidad coactiva del Estado. En el mes de diciembre de 1876, cuando las operaciones bélicas de Tuxtepec estaban llegando a su fin, una comunicación del Ministerio de Hacienda señalaba con preocupación la urgencia de revocar “las autorizaciones concedidas con anterioridad a los Gobernadores o Comandantes militares, para disponer de las rentas federales” y precisaba que “respecto a los Estados en que aún no se ha restablecido el orden, los jefes militares que dispongan de las rentas, darán cuenta de su distribución y manejo, siendo responsabilidad de que se hará efectiva el disponer de dichas rentas por persona que no esté

¹⁰⁶ “Discurso ante el Congreso al asumir la presidencia. 12 de octubre de 1880”, *La Prensa*, 13 de octubre de 1880, Cursivas mías.

¹⁰⁷ Cfr. Alicia Hernández Chávez, “Origen y ocaso...”, *op. cit.*, p. 273, en donde se subraya que Díaz, por un lado, utilizó con frecuencia el ejército federal durante las campañas de represión en contra de los indígenas, pero, por el otro, fue mucho más prudente en emplear dicha fuerza como instrumento de intervención federal en los estados, “pues tenía conciencia de que la intervención de tropa federal se resentía como una vilación a la soberanía de cada estado”. Para profundizar sobre las características de las prácticas de compromiso V. Carmagnani, “El federalismo...”, *op. cit.*, pp. 163-166 y Elisabetta Bertola, *op. cit.*

completamente autorizada”¹⁰⁸. Esta evidente ausencia de control central sobre la organización militar persistiría después de que “la guerra civil [...] terminó felizmente, restableciéndose el orden constitucional”, como demuestra otra comunicación del mismo Ministerio que subrayaba la dificultad encontrada un año después no sólo de presentar “la Memoria de Hacienda correspondiente al año económico quincuagésimo primo [1875-1876]”, sino también del hecho mucho más simple de reunir “datos y comprobantes”¹⁰⁹.

Conclusiones

De la documentación presentada emerge una sustancial diferencia en la capacidad de consolidación del poder coactivo del Estado en Argentina y México durante el tránsito hacia un nuevo orden de tipo liberal en la segunda mitad del siglo XIX. Aunque falta ampliar la investigación -en particular sobre el caso mexicano- acerca de las transformaciones de la organización militar en ese periodo y sobre la efectiva capacidad de control del poder federal sobre la oficialidad, resulta evidente la diferente percepción que prevaleció en los dos casos acerca de la función que la fuerza coactiva en el fortalecimiento de las garantías constitucionales y en la imposición a nivel nacional del principio de igualdad ante la ley. Un elemento clave que hemos destacado fue la presencia en México de poderosas corporaciones tradicionales, deseosas de conservar sus prerrogativas antiguas. Al mismo tiempo, la experiencia histórica mexicana de la primera mitad del siglo contribuyó a aumentar la desconfianza hacia el poder central y la organización militar y determinaron una mayor incertidumbre acerca de la manera mejor de fortalecer el poder central.

Todo estos elementos están ausentes en la historia argentina del mismo periodo. En este caso, emerge evidente el nexo establecido desde la fase constituyente entre libertad y garantías constitucionales, por un lado, y centralización del poder coactivo por el otro. La preponderancia de la provincia de Buenos Aires, tanto en términos financieros como militares, asociada a la ausencia de grupos de poder de tipo corporativo, favoreció probablemente esta orientación, que llevó a consolidar con mayor determinación el control de las autoridades federales sobre las fuerzas armadas.

¹⁰⁸ *Memoria de Hacienda y Crédito Público 1876-1877*, doc. 39, 12 de diciembre de 1876, p. 19.

¹⁰⁹ *Ibid.* 1877-1878, 12 de octubre de 1877, p. 7.

Desde el punto de vista weberiano y a la espera de ampliar los estudios sobre la temática, nos queda la imagen de dos niveles muy distintos de afirmación de una unidad estatal de tipo moderno. Estas diferencias afectaron probablemente el recorrido histórico de ambos países al comienzo del siglo siguiente, tanto en términos de cohesión política y social como de control civil sobre el sector castrense.