

El manto liberal: emergencias y constituciones

José Antonio Aguilar Rivera

El peso de la tradición, una cultura política autoritaria, el atraso económico y la fragmentación política son causas comúnmente utilizadas para explicar el fracaso de los sistemas democráticos liberales en América Latina. Aunque pocas veces se ha cuestionado la viabilidad del modelo que los hispanoamericanos adoptaron el siglo pasado, aquí propongo que la experiencia de América Latina en general, y de México en particular, indica una falla en el edificio teórico del liberalismo constitucional: el modelo excluyó los poderes de emergencia. Y ése fue el modelo que los liberales americanos siguieron, a principios del siglo XIX, para diseñar sus propias constituciones. La constitución liberal no estaba pensada para proveer de orden a la sociedad política, por el contrario, requería para su funcionamiento que la armonía social predominara sobre el conflicto. El ejemplo de este tipo de sociedad era un caso claramente atípico: la sociedad estadounidense. Las constituciones liberales servían ahí donde las constituciones no eran la primera necesidad.¹ Las deficiencias constitucionales no podían, en ese caso, apreciarse cabalmente.

La prueba de fuego del modelo constitucional liberal no fue su aplicación en Estados Unidos, que de todas maneras era un caso ex-

Profesor-investigador de la División de Estudios Políticos, CIDE.

Para la versión final de este artículo agradezco los comentarios y sugerencias de Jean François Prud'homme y de dos revisores anónimos.

¹ Tocqueville, en su agudo análisis de Estados Unidos, lo había hecho explícito: el estado social de una nación era mucho más importante que sus leyes. Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Madrid, Alianza, 1968.

cepcional, sino su aplicación en las nuevas naciones de Hispanoamérica durante el siglo XIX, cuya realidad política era mucho más compleja. Si la América anglosajona disfrutaba de una singular armonía social, en las ex colonias de España predominaba una realidad más cercana a la del resto del mundo: aquella marcada por el conflicto social y la inestabilidad política. Mi hipótesis, por tanto, es que dicho modelo constitucional tenía una grave falla en su estructura que lo hacía inviable, no sólo para México y los otros estados de América Latina sino, en general, para aquellas sociedades políticas que no disfrutaban de la excepcionalidad estadounidense. En una palabra, no era la realidad de la América española —de suyo triste— la que debía cuestionarse, sino un modelo que resultaba inadecuado para la realidad política de la mayoría de las naciones. Al omitir las cláusulas que permitían que la constitución se preservara en medio del caos político, el modelo liberal clausuró la posibilidad de mantener en vigor la legitimidad constitucional en situaciones críticas. La autoridad pública en esas circunstancias sería derrocada por las facciones al no poder hacer frente, de manera legítima, a las amenazas al orden constitucional. O, por el contrario, se mantendría en el poder por los medios que juzgara necesarios haciendo a un lado la constitución. En Hispanoamérica, sobra decirlo, los gobiernos recurrieron con mayor frecuencia a la segunda opción.

En la primera sección de este trabajo analizaré el origen teórico de los poderes de emergencia. En la segunda expondré las revisiones hechas a la exclusión liberal, y en la tercera analizaré la importancia teórica de la experiencia histórica de América Latina. Por último, exploraré la relevancia del caso mexicano durante el siglo XIX para el debate sobre los poderes de emergencia. La evidencia que proporciona la experiencia mexicana es útil para evaluar empíricamente los efectos de la exclusión liberal. La ausencia de poderes de emergencia en la constitución no impidió la arbitrariedad y en cambio sí creó serios problemas de gobernabilidad. Al mismo tiempo, el liberalismo oscureció la experiencia institucional que podría haber proporcionado una guía para diseñar mecanismos de emergencia: la dictadura romana.

Emergencias y constituciones: coyunturas críticas

Las sociedades, en todos los tiempos, han estado sujetas a las contingencias de la vida política. Los estados deben enfrentar “emergencias”,

acontecimientos graves e inesperados que demandan una respuesta expedita por parte de la autoridad.² En los gobiernos monárquicos la costumbre daba la pauta de comportamiento en la mayoría de los asuntos. Los precedentes servían al monarca como guía. Sin embargo, en situaciones graves e inusuales o completamente nuevas, donde ni la experiencia ni la historia ofrecían guía, el gobernante recurría a la “prudencia”. El poder discrecional del monarca proveía la flexibilidad y el margen de maniobra necesarios para afrontar las situaciones imprevistas y desconocidas.³

La necesidad de un poder discrecional que en determinadas circunstancias podía y debía apartarse de las reglas ordinarias para preservar el bien común fue universalmente reconocida hasta el siglo XVIII. La noción de “prerrogativa” de John Locke incorporaba este reconocimiento. Para él, existían muchas cosas “que la Ley no puede prever de ningún modo, por lo que deben dejarse necesariamente a la discreción de aquel que tiene el poder ejecutivo en sus manos, para ser dispuesto por él, en la forma que el bien y la conveniencia públicos lo requieran...” Este poder, de acuerdo con Locke, para actuar discrecionalmente en aras del bien público, “sin la prescripción de la ley y, algunas veces, en contra suya, es lo que se llama *prerrogativa*”.⁴

En la teoría constitucional clásica había una institución especialmente diseñada para lidiar con las contingencias: la dictadura. En tiempos de crisis la república romana nombraba un dictador para enfrentar las emergencias. La dictadura era una magistratura constitucional.⁵ La dictadura fue una de las instituciones romanas que fueron

² Los argumentos expuestos a continuación fueron desarrollados en mi tesis doctoral. Véase José Antonio Aguilar Rivera, “The Liberal Cloak: Emergency Powers in Nineteenth-Century Mexico”, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Chicago, 1996.

³ De ahí la famosa distinción, en la teoría constitucional medieval, entre *jurisdictio* y *gubernaculum*. En un extremo (*jurisdictio*) los usos y la costumbre estaban bien establecidos y el gobernante sólo debía decidir qué precedente aplicaba. En el otro (*gubernaculum*), los eventos eran extraños y la respuesta debía ser instantánea, por lo que sólo podía haber una mano al mando. Entonces las decisiones del monarca no se encontraban constreñidas ni por los consejos ni por la costumbre. Véase C.H. McIlwain, *Constitutionalism Ancient and Modern*, Ithaca, Cornell University Press, 1958, caps. 2 y 4.

⁴ John Locke, *Two Treatises of Government*, segundo tratado, cap. XIV. Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

⁵ Sobre la dictadura en Roma véanse Carl Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Boston, Ginn and Co., 1950; Clinton Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, Princeton, Princeton University Press, 1948; Theodore Mommsen, *Römisches Staatsrecht*, 5 vols., Tübinga, 1952, vol. 2; Karl Lowenstein, *The Governance of Rome*, Martinus Nijhoff, 1973; A. Momigliano, “Ricerche sulle magistrature romane. Il dictator clavi figendi causa”, *Quarto Contributo*, Roma, 1969; C. Nicolet, “La dictature à Rome”, en Maurice Duverger (ed.), *Dictatures et légitimité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1982.

redescubiertas durante el Renacimiento. Maquiavelo, en sus *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, escribió: "Es claro que la dictadura, mientras fue creada de acuerdo con las instituciones públicas y no asumida por el dictador como autoridad propia, siempre fue un beneficio para el Estado". Según Maquiavelo, es la autoridad otorgada irregularmente la que perjudica a una república. La dictadura, por el contrario, era conferida de manera ordinaria para situaciones extraordinarias. Así, "durante un largo periodo en la historia de Roma ningún dictador hizo sino bien a la república".⁶ La conclusión de Maquiavelo era clara: "todas las repúblicas deben, por tanto, establecer entre sus instituciones una semejante a la dictadura".

La dictadura era un componente del republicanismo clásico. Rousseau le dedicó a esta institución un capítulo de *El contrato social* en el que escribió:

La inflexibilidad de las leyes, que impide que sean adecuadas en las emergencias puede, en ciertos casos, hacerlas perniciosas y por tanto causar la ruina del Estado en tiempos de crisis. El orden y la lentitud de las formas requieren un lapso que las circunstancias a veces no permiten. Pueden surgir mil casos que el legislador no haya previsto, y el reconocer que no todo puede ser anticipado constituye un tipo muy necesario de previsión.⁷

La inclusión de provisiones para casos de emergencia hacía que la constitución operara bimodalmente: en tiempos ordinarios operaba de una manera y en circunstancias extraordinarias, de otra. En lo que se considera una coyuntura crítica en la evolución de la teoría constitucional, este dualismo fue rechazado para establecer un modo de operación monista. La eliminación de las provisiones para emergencias de la constitución ocurrió en el siglo XVIII. En sus *Consideraciones sobre las causas de la grandeza de los romanos y de su decadencia*, Montesquieu atribuyó a la dictadura la caída de la república en Roma.⁸ Por consiguiente, este tipo de instituciones debían rechazarse. Así se extirpaba uno de los componentes fundamentales del modelo constitucional clásico. En lugar de amplios poderes de emergencia

⁶ Nicolás Maquiavelo, *Discourses on Livy*, libro I, cap. 3, Nueva York, Penguin, 1983, pp. 193-196.

⁷ Jean Jacques Rousseau, *On the Social Contract*, libro IV, cap. 6, Nueva York, St. Martin Press, 1978, pp. 215-217.

⁸ Charles de Secondat, Barón de Montesquieu, *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence*, París, Garnier, 1954.

Montesquieu optó por la suspensión temporal del *writ of habeas corpus* de la constitución inglesa.⁹ Éste era un recurso limitado que permitía al gobierno extender la prisión preventiva a los sospechosos de conspirar. En tiempos normales, el gobierno debía —y el procesado podía exigir— presentar al acusado ante un juez, en un plazo determinado, para formularle cargos o, por el contrario, dejarlo en libertad.¹⁰ Este derecho, de ser presentado ante un juez para ser acusado formalmente con pruebas o quedar libre, es el que se suspendía en momentos críticos.

Sin embargo, la condena de Montesquieu a la dictadura romana es históricamente inexacta. Aunque es cierto que Julio César suprimió la república cuando ostentaba el título de dictador, hacía ya mucho tiempo que la dictadura había caído en desuso. Es posible que la presencia de generales al mando de poderosas legiones hiciera que esta institución resultara riesgosa para la república. Los temores no eran infundados en ese caso. La dictadura fue revivida e inmediatamente usurpada. Sin embargo, Montesquieu no reparó en el largo periodo durante el cual fue empleada exitosamente para preservar la constitución romana en tiempos difíciles. Es claro que la suspensión del *habeas corpus* era una alternativa mucho más limitada que la dictadura. En la teoría constitucional liberal la suspensión se convertiría en la *única* medida de emergencia. Con Montesquieu la prerrogativa, que todavía tenía un lugar en la teoría de Locke, llegó a su fin. Sin embargo, en un célebre párrafo de *El espíritu de las leyes*, Montesquieu parece reconocer que este tipo de provisiones eran, después de todo, realmente necesarias: "La práctica de la nación más libre que ha existido me induce a pensar que existen casos en los cuales un velo debe echarse, por un tiempo, sobre la libertad, así como era costumbre entre los antiguos cubrir las estatuas de los dioses".¹¹ Estas líneas se convertirían en una anomalía para la teoría política liberal.

El repudio inicial de las provisiones de emergencia fue reafirmado después de la Revolución francesa. Los excesos del Terror revolucionario llevaron a los teóricos de la escuela constitucional francesa a condenar cualquier excepción a los derechos y garantías de los ciudadanos consagrados en las constituciones liberales. El exponente de esta

⁹ Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, libro II, cap. 2, Chicago, The University of Chicago Press, 1962.

¹⁰ Sobre el *habeas corpus* véase R. J. Sharpe, *The Law of Habeas Corpus*, Oxford, Oxford University Press, 1991.

¹¹ Montesquieu, *Spirit of the Laws*, libro XI, cap. 6.

escuela que más influyó fue Benjamin Constant.¹² Mientras que el rechazo de Montesquieu se basaba en una lectura histórica singular, Constant desarrolló una teoría para condenar las provisiones de emergencia.¹³ La generación de liberales que experimentó la Revolución y el Terror —los doctrinarios, como Guizot y Royer-Collard— compartían el horror por los excesos revolucionarios. En sus escritos atacaron las ideas que, según ellos, habían inspirado y después justificado el Terror. En el plano teórico, culparon a Rousseau por haber introducido la idea de la soberanía ilimitada del pueblo que, al mismo tiempo, había sido utilizada para legitimar los crímenes del periodo revolucionario. La soberanía del pueblo, afirmaba Constant, no es absoluta: su límite es la justicia, es decir, el derecho natural.

Para la generación de liberales a la cual perteneció Constant, el principal problema en la organización de los poderes públicos era el diseño de diques constitucionales a la autoridad para poner al individuo a salvo del Estado. El Terror había puesto de manifiesto lo peligrosa que podía ser la idea de subordinar los derechos de los individuos a un pretendido "interés público". Robespierre y los demás jacobinos integrantes del Comité de Salud Pública cometieron enormes atrocidades en nombre del bien común, además de utilizar profusamente la imaginación clásica.¹⁴ El resultado de la experiencia revolucionaria fue que, para Constant, no hubiera una idea más peligrosa que la contenida en la antigua máxima: *salus populi suprema lex esto*. Es decir, la seguridad del pueblo constituye la ley suprema. Esta desconfianza se reflejó en las fórmulas constitucionales que los doctrinarios en general, y Constant en particular, propusieron a sus contemporáneos. Nada, afirmó Constant, justificaba la suspensión de los derechos individuales en ningún momento y no podían ser violados legítimamente por el Estado so pretexto de preservar el bien público.

La constitución romana reconocía circunstancias críticas en las

¹² Sobre Constant véanse Guy H. Dodge, *Benjamin Constant's Philosophy of Liberalism. A Study in Politics and Religion*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1980; Stephen Holmes, *Benjamin Constant and the Making of Modern Liberalism*, New Haven, Yale University Press, 1984; Etienne Hofmann, *Les "Principes de politique" de Benjamin Constant*, 2 vols., Ginebra, Droz, 1980; Marcel Gauchet (ed.), *Benjamin Constant: De la liberté chez les modernes*, París, Le Livre de Poche, 1980.

¹³ Véase Benjamin Constant, *Political Writings*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

¹⁴ El nombre del célebre Comité de Salud Pública, encabezado por Robespierre, estaba directamente inspirado en la fórmula romana *salus populi suprema lex esto*. Al respecto véase Denis Richet, "Committee of Public Safety", en François Furet y Mona Ozouf (eds.), *A Critical Dictionary of the French Revolution*, Nueva York, Balknap Press, 1989, pp. 474-478.

cuales algunos derechos de los ciudadanos debían suspenderse momentáneamente si se deseaba preservar la constitución misma. Y es precisamente este modo de operación dualista —en circunstancias ordinarias y extraordinarias— el que Constant ataca. Según el liberal francés, la constitución no podía suspender los derechos de nadie con la excusa de una emergencia. En esas situaciones las salvaguardas establecidas en la constitución debían aplicarse aún con mayor rigor y apego a los derechos individuales. En los *Principios de política aplicables a todos los gobiernos representativos*, de 1815, Constant afirmaba: "Presentada inicialmente como una medida de última instancia, la arbitrariedad se convierte en la solución para todos los problemas y en un recurso de cada día". De la misma manera prevenía a los futuros constitucionalistas: "Dadle a los encargados de la autoridad ejecutiva el poder de violar la libertad individual y aniquilarías todas esas garantías que constituyen el único fin de la unión de los hombres bajo el imperio de la ley".¹⁵ Constant pensaba que las medidas de emergencia llevaban en sí mismas su propio fracaso: eran miopes, de corto plazo, que de modo indefectible producirían consecuencias de efecto retardado. Los males que supuestamente habían sido conjurados tarde o temprano reaparecerían con más fuerza. Las medidas excepcionales sólo agravaban los problemas políticos que pretendían resolver. El aprendizaje democrático, que era el único capaz de proveer una paz duradera, no podía lograrse si se suspendía la constitución. Sólo en libertad los individuos aprenderían a ser libres.

Constant fue uno de los arquitectos más importantes del constitucionalismo liberal moderno. Su argumento en contra de los poderes de emergencia ha sido formidable; las constituciones liberales más importantes del mundo (la estadounidense y las inspiradas en la tradición política anglosajona) han excluido mecanismos para enfrentar situaciones críticas.

La revisión de la exclusión liberal

Buena parte de la historiografía sobre las instituciones políticas romanas de finales del siglo XIX estuvo marcada por la impronta liberal. El historiador de Roma Pierangelo Catalano ha señalado la influencia,

¹⁵ "Principles of Politics Applicable to All Representative Governments", Benjamin Constant, *Political Writings*, p. 292.

indirecta, pero crítica, de Constant en los historiadores Theodor Mommsen y Fustel de Coulanges.¹⁶ La importancia de las magistraturas extraordinarias, la dictadura y la censura fue minimizada por ambos autores y su papel asimilado al de las magistraturas ordinarias.¹⁷ No es extraño entonces que para la segunda década del siglo XX la noción de dictadura "comisaria", de Carl Schmitt, resultara innovadora.¹⁸ En realidad Schmitt no hacía sino rescatar el sentido y propósito originales de la dictadura romana. La dictadura, en su sentido clásico, siempre había sido comisaria. El adjetivo resultaba innecesario. Lo realmente singular no es el redescubrimiento de Schmitt, sino la hegemonía de la tradición liberal que había logrado sumir en el olvido el sentido original de esta institución romana. Nada añadiría Schmitt a la teoría de la dictadura durante la república. La influencia liberal puede constatar en el cambio semántico de la palabra misma. El significado moderno de dictadura se asemeja más a lo que los griegos llamaban "tiranía" que a la magistratura constitucional, temporal y limitada de los romanos. El contenido negativo del término es una de las herencias del siglo XVIII. Para finales del XIX el sentido moderno de la palabra estaba ya bien establecido.¹⁹

El interés suscitado por esta institución romana durante la crisis de las democracias parlamentarias es muy significativo. En realidad el consenso liberal sobre la exclusión de las medidas de emergencia de la constitución era muy poco obvio. La experiencia histórica indicaba que las constituciones debían proveer medios para preservarse durante situaciones apuradas. Una de las críticas a los sistemas democráticos liberales era precisamente que este tipo de regímenes se encontraba desarmado frente a sus enemigos. Esta ausencia sería particularmente aguda durante el periodo de entreguerras, cuando las alternativas totalitarias hacían aparecer a las democracias como formas políticas en decadencia. La ausencia de medidas de emergencia pronto captó la atención de los críticos del gobierno parlamentario, como Schmitt. A pesar de su rechazo de la democracia tenía otras fuentes más pro-

¹⁶ Según Catalano la influencia de Constant fue mediada por Hegel.

¹⁷ Pierangelo Catalano, "Conceptos y principios del derecho público romano de Rousseau a Bolívar," en Simposio Ítalo-Colombiano, *Pensamiento constitucional de Simón Bolívar*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1983, p. 48.

¹⁸ Carl Schmitt, *La dictadura*, Madrid, Revista de Occidente, 1968.

¹⁹ A principios del siglo pasado Simón Bolívar todavía podía hablar de la dictadura en el sentido clásico, aunque tenía presente el estigma que el término llevaba. Véase José Antonio Aguilar Rivera, *Emergency Powers in Disrupted Societies: Simon Bolivar on Dictatorship*, manuscrito sin publicar, Universidad de Chicago, 1994.

fundas, este aspecto de la estructura constitucional no debe ser menospreciado.²⁰

No es necesario compartir las posiciones filosóficas de Schmitt sobre la democracia para estar de acuerdo con su crítica a la ausencia de mecanismos de emergencia de las constituciones liberales. Para los lectores atentos de Maquiavelo y Rousseau la extirpación del que fue uno de los componentes básicos del modelo constitucional clásico no pasó inadvertida. Periódicamente se ha cuestionado la sabiduría de la exclusión liberal.²¹ El problema es particularmente complejo para los liberales que temen que la democracia sea una forma de gobierno estructuralmente vulnerable. De acuerdo con John Dunn, al final del periodo colonial (al término de la segunda Guerra Mundial) existían más repúblicas liberales que en cualquier otro momento de la historia. Sin embargo, muchas de las naciones que adoptaron esa forma de organización política la abandonaron después de cierto tiempo. El fracaso del modelo liberal en tantos países no sólo es muestra de las profundas contradicciones sociales y políticas que aquejan a las naciones del mundo, señala Dunn, sino también hace evidentes algunas de las debilidades estructurales de esa forma de organización política.

Los límites del modelo liberal, según apunta Dunn, "son el producto de sus limitaciones tecnológicas; de su fracaso por especificar un conjunto de *instituciones* y de prácticas capaces de asegurar la vida de los ciudadanos y, al mismo tiempo, de *proteger ese conjunto contra las amenazas internas y externas*".²² Ciertamente, entre las *instituciones* ausentes se encuentran las provisiones constitucionales de emergencia. El argumento de Dunn abre una agenda de reinterpretación histórica. Tradicionalmente, ahí donde el modelo liberal fracasó (en numerosos países de África, Asia, América Latina y Europa Oriental), la culpa ha recaído en su totalidad en las sociedades atrasadas y autoritarias. Rara vez se ha puesto en tela de juicio la viabilidad del modelo. La cuestión es si esas experiencias históricas son irrelevantes o no para

²⁰ Sobre esto véase Carl Schmitt, *El concepto de lo político*, Madrid, Folios, 1985.

²¹ Al respecto véanse Clinton Rossiter, *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton, Princeton University Press, 1948; Carl J. Friedrich, *Constitutional Reason of State*, Boston, Boston University Press, 1957; K. Q. Hill, *Democracies in Crisis: Public Policy Responses to the Great Depression*, Boulder, Westview Press, 1988; Shao-Chuan Leng (ed.), *Coping with Crises: How Governments Deal with Emergencies*, Washington, University Press of America, 1990.

²² Las cursivas son mías. John Dunn, "The Identity of the Bourgeois Liberal Republic", en Biancamaria Fontana (ed.), *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pp. 214-215.

evaluar el desempeño de las constituciones liberales. La respuesta tradicional ha sido sí. Aquí propongo que la evidencia proporcionada por los casos donde fracasó el modelo liberal no debe ser desestimada.

La primera revisión es, naturalmente, la de la experiencia romana. El primer dictador fue designado en el año 500 a.C. La dictadura era una institución *constitucional* que fue empleada en numerosas ocasiones hasta el año 216 a.C. De acuerdo con Rossiter, a pesar de que difícilmente hubiera podido incrustarse en un sistema constitucional un mecanismo que abriera tan frontalmente las puertas a un golpe de Estado absolutista, los testimonios históricos demuestran que la dictadura nunca fue empleada sino para preservar "el orden existente".²³ Las fuentes clásicas consultadas de manera directa, sin el lente liberal, coinciden en este punto: en el periodo en que se empleó regularmente la dictadura, no hubo usurpaciones.²⁴ La dictadura era una institución diseñada no para mejorar sino para preservar la constitución que estaba en vigor.

Este hecho paradójico ha intrigado a historiadores y politólogos por igual. Aunque las limitaciones formales de esta magistratura eran conocidas, no estaba claro por qué los dictadores no excedieron su poder. La operación de la dictadura, como se ha mencionado, estaba prevista en la constitución romana. Esta institución contrastaba con el funcionamiento normal del sistema político romano. En tiempos ordinarios funcionaba un complejo mecanismo colegial de toma de decisiones. Todas las magistraturas ordinarias eran colegiales. Sin embargo, durante las crisis más graves se centralizaba temporalmente la autoridad para hacer frente a la situación. El único cuerpo autorizado por la constitución romana para declarar una emergencia era el Senado. Sin esta declaración formal por parte de los senadores no podía constituirse la magistratura extraordinaria que era la dictadura. Una vez que el Senado votaba declarando la emergencia, su función política se veía disminuida de manera notable. Aunque este cuerpo se eclipsaba momentáneamente, no desaparecía y sus integrantes conservaban intacto su fuero constitucional. El siguiente paso era que los cónsules designaran, de entre los ciudadanos más prominentes de Roma, a un dictador. Ninguno de los dos cónsules en funciones podía ejercer esta magistratura. El poder del dictador era formidable: podía proceder sin la aprobación

²³ Rossiter, "The Roman Dictatorship", *Constitutional Dictatorship*, p. 24.

²⁴ El autor por excelencia es, por supuesto, Lívio. Véase Tito Lívio, *Historia romana. Primera década*, México, Porrúa, 1983.

de los magistrados ordinarios y en la mayoría de los asuntos no estaba sujeto al control de ningún cuerpo colegiado. El dictador podía tomar todas las medidas que considerara necesarias para preservar la constitución, que era el origen de su autoridad extraordinaria. El propósito era salvar a la república.

La dictadura estaba acotada por límites explícitos. El primero era de tipo temporal. Los dictadores eran nombrados por un plazo improrrogable de seis meses o hasta que la emergencia concluyera, lo que ocurriría primero. Una vez que la crisis terminaba, los tribunos podían obligar al dictador a renunciar. De no hacerlo, podía ser procesado, cuando finalmente devolviera el poder, por prolongar ilegalmente su autoridad extraordinaria. En la práctica, este límite nunca fue transgredido. La magistratura extraordinaria se creaba para hacer frente a una situación específica. Al conjurarse la crisis que le había dado origen, la dictadura se extinguía automáticamente. Asimismo, el dictador no podía cambiar la constitución. Los edictos promulgados por este magistrado extraordinario sólo tenían valor mientras duraba la dictadura, es decir, no estaba facultado para legislar. Los dictadores tampoco podían proceder contra los magistrados ordinarios (cónsules y senadores) que, aunque desprovistos de poder, eran intocables.

El dictador no podía disponer por sí solo de recursos: el Senado debía aprobar los fondos solicitados. Tampoco podía declarar por sí solo guerras de naturaleza ofensiva. Éste era un derecho inalienable de los ciudadanos romanos. Finalmente, el dictador como juez no contaba con jurisdicción civil.²⁵ Conocidos los límites de la dictadura, la pregunta es: ¿por qué, si los dictadores contaban con un poder desmedido, no transgredían los límites de su mandato constitucional? Esta interrogante ha tenido históricamente varias respuestas, como la que destaca la virtud cívica del pueblo romano. Sin embargo, la dictadura es particularmente interesante desde la perspectiva teórica del nuevo institucionalismo.²⁶ Si se estudia a la luz de esta teoría, algunos aspectos resultan relevantes.

²⁵ Rossiter, "The Roman Dictatorship", pp. 23-25.

²⁶ Véanse Paul Migrom, Douglass C. North y Barry R. Weingast, "The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs", *Economics and Politics*, núms. 1 y 2, marzo de 1990; John Ferejohn, "Rationality and Interpretation: Parliamentary Elections in Early Stuart England", en K. Monroe (ed.), *The Economic Approach to Politics*, Nueva York, Harper Collins, 1991; Avner Greif, "Reputations and Coalitions in Medieval Trade", *Journal of Economic History*, vol. 49, núm. 4, diciembre de 1989; Douglass C. North y Barry Weingast, "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England", *Journal of Economic History*, vol. 49, núm. 4, diciembre de 1989.

La dictadura romana funcionaba gracias a un complejo mecanismo institucional que incorporaba una peculiar estructura de incentivos. La añeja cuestión de por qué los dictadores no usurpaban su poder encuentra una nueva respuesta al analizar los incentivos que establecía la constitución romana para los principales actores. En primer lugar, existía una precaución contra una posible explosión injustificada de "emergencias". Esta salvaguarda se basaba no en la virtud de los senadores, sino en su propio interés. Puesto que ellos no ejercían la autoridad extraordinaria de la dictadura, los miembros del Senado no obtenían beneficio alguno de una emergencia. Por tanto, no tenían incentivos para exagerar la gravedad de las crisis. Por el contrario, puesto que su poder se eclipsaba durante la dictadura, sí tenían motivos poderosos para no declarar una emergencia a menos que fuera estrictamente necesario. En segundo lugar, el mecanismo institucional afectaba la selección del dictador. La provisión de que ninguno de los cónsules en funciones pudiera ser designado es crucial. Nadie sabía quién podía ser nombrado para ejercer esta magistratura extraordinaria. Los cónsules no obtenían ningún beneficio del nombramiento del dictador. Por el contrario, durante la dictadura su poder, al igual que el del Senado, se veía seriamente disminuido. Puesto que el interés de los cónsules era volver lo más pronto posible a la normalidad para ejercer de nuevo su potestad ordinaria, tenían un incentivo poderoso para seleccionar a un individuo que no sólo pareciera *ex ante* capaz de cumplir eficazmente su función sino que, en términos de la probabilidad de que ocurriera una usurpación, fuera lo menos riesgoso posible. Finalmente, una vez nombrado, el dictador no excedía su poder porque la constitución romana funcionaba como un mecanismo de coordinación eficaz para los actores políticos.²⁷

Para que los límites constitucionales sean respetados es necesario que esté en el interés individual de las partes el observarlos. Lo que impide que los gobernantes excedan su poder es la creencia —y el cálculo racional basado en esa creencia— de que esa acción provocaría una reacción masiva y *coordinada*, por parte de la población, para oponerse a la usurpación. Los costos serían tan altos para el gobernante que correr el riesgo no sería racional en primer lugar. La observancia de los límites es el resultado de este cálculo de costo-beneficio. Si, por

²⁷ Aquí sigo de cerca la interpretación de Weingast. Véase Barry Weingast, "The Political Foundation of Democracy and the Rule of Law," trabajo presentado en el Sexto Seminario de Villa Colombella, Dijón, Francia, 1994.

el contrario, el gobernante cree que la sociedad no responderá masivamente ante una violación de los límites constitucionales, entonces calculará que los costos de dicha acción tal vez no sean tan altos. En ese caso los límites no son autosustentables y las transgresiones son racionales.²⁸ Para que una sociedad responda masivamente ante una violación de las normas políticas, debe existir un consenso generalizado sobre la validez y la legitimidad de dichas normas. Este consenso es un requisito para que la acción social coordinada ocurra. Como Weingast ha señalado, este tipo de consensos no ocurren de manera espontánea. En este sentido, el Estado de derecho no es un equilibrio natural. Los ciudadanos pueden estar en desacuerdo sobre los límites apropiados de la autoridad política. Es entonces cuando las constituciones, entendidas como mecanismos de coordinación, son cruciales. Si son tenidas en alta estima por los ciudadanos, pueden ayudar a formar y mantener consensos sobre los límites legítimos a la acción del Estado. De esta manera se coordinan las expectativas de los actores. Para que una constitución sirva como mecanismo de coordinación eficaz la ley fundamental debe ser apreciada (si no es que reverenciada) por la mayoría de la población. Los actores políticos (gobernantes y gobernados) sabrán entonces que una violación a sus preceptos provocará una reacción generalizada.

Las constituciones en su conjunto son apreciadas, entre otras razones, si los ciudadanos las consideran como instrumentos viables de gobierno. Por el contrario, si los preceptos constitucionales aparecen a sus ojos como construcciones quiméricas, inútiles para gobernar, entonces no son respetados. En general, la ausencia de mecanismos de emergencia disminuye la viabilidad del régimen constitucional. En consecuencia, las constituciones carecen del aprecio que haría que sus límites fueran autosustentables. En la república romana, la constitución marcaba los límites de la autoridad política y existía un consenso general sobre la validez y la legitimidad de esos límites. La dictadura funcionó dentro de los límites establecidos porque no era racional para los dictadores usurpar su poder.²⁹

²⁸ Es decir, un equilibrio en el sentido de Nash.

²⁹ La institución romana operaba de una manera similar al mecanismo de separación de funciones de la Constitución de Estados Unidos. Los constituyentes estadounidenses rechazaron la teoría de los límites funcionales, la cual marcaba rigurosamente los límites de cada poder. Sin embargo, en ella nada aseguraba que un poder no invadiera la esfera de los otros. El sistema de pesos y contrapesos, por el contrario, suponía que los individuos eran egoístas y ambiciosos por naturaleza y que concentrarían todo el poder que les fuera posible, incluso si ello implicaba

A la luz de esta reinterpretación es posible revisar el papel que han desempeñado los poderes de emergencia en diversas situaciones históricas. Existen indicios de que el diseño institucional del Comité de Salud Pública es más relevante para explicar el fenómeno del Terror que la ideología de la Revolución francesa.³⁰ De igual manera, se ha puesto atención al desempeño de las constituciones liberales que sólo proveen la suspensión del *habeas corpus* durante crisis de extrema gravedad. Una revisión de la Guerra Civil estadounidense demuestra que, para llevar a cabo el esfuerzo de guerra, la Constitución de Estados Unidos resultó claramente inadecuada. La emergencia rebasó la estructura constitucional. El presidente Lincoln debió violarla y después someter sus acciones a la ratificación del Congreso, cuando la guerra hubo concluido.³¹ La evidencia histórica proporcionada por el caso de dicho país demuestra que la omisión de amplios poderes de emergencia dificulta enormemente la sobrevivencia del régimen constitucional durante situaciones críticas. De la misma manera, el Terror revolucionario y la caída de la república de Weimar indican que cuando ha habido mecanismos de emergencia, el *diseño* institucional es crucial.³² Algunas provisiones son muy vulnerables a la usurpación y a los excesos.

El manto liberal en América Latina

Es necesario destacar que una experiencia histórica crucial para la revisión del papel de los poderes de emergencia que ha recibido poca

violar la constitución. De ahí que al dar injerencia parcial a un poder en los asuntos de los otros se creaba una estructura de incentivos en la cual no era racional la extralimitación de atribuciones. Puesto que cada poder, de ser invadido, podía tomar represalias contra el invasor, los actores anticipaban los costos de exceder los límites de su esfera y eso los disuadía de rebasar sus márgenes constitucionales. El resultado era un equilibrio estable. Bernard Manin, "Checks, Balances and Boundaries: The Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787", en Fontana, *Invention of Modern Republic*, pp. 27-62. Sobre el modelo de los federalistas véase Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *The Federalist*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.

³⁰ François Furet estableció la vinculación causal entre el Terror y la ideología revolucionaria. Véase François Furet, *Interpreting the French Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press/Maison de Sciences de l'Homme, 1990. En cambio, el profesor Bernard Manin, en una investigación en curso, ha hecho énfasis en la estructura institucional del Comité de Salud Pública como el factor más relevante para explicar los excesos de los revolucionarios franceses. Al respecto véase R. Palmer, *Twelve Who Ruled: The Year of the Terror in the French Revolution*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

³¹ Al respecto véase M. Neely, *The Fate of Liberty*, Oxford, Oxford University Press, 1991.

³² Sobre el artículo 48 de la Constitución de Weimar, véase Carl Friedrich, "Dictatorship in Germany", *Foreign Affairs*, vol. 9, núm. 1, 1930.

atención en la literatura es la de América Latina. Su relevancia teórica se desprende del momento particular en que ocurrieron las independencias hispanoamericanas. La mayoría de las ex colonias de España se independizó en las primeras dos décadas del siglo XIX. Este proceso de emancipación coincide con el auge de la escuela constitucional liberal francesa. En aquel momento, el prestigio y la influencia de Benjamin Constant eran universales.

Al escribir las constituciones de los nuevos países, los constituyentes latinoamericanos estuvieron críticamente influidos por Constant. Muy consciente de su autoridad internacional, el teórico francés escribió un *Curso de política constitucional* que fue traducido de inmediato al español, además sistematiza los "Principios aplicables a todos los gobiernos representativos". De esta manera, el autor más leído y más influyente en Hispanoamérica durante los primeros años del siglo XIX no fue Rousseau ni Montesquieu, sino Constant.³³ La razón principal es que proporcionaba una guía práctica para establecer gobiernos constitucionales. Como se mencionó, uno de los axiomas de su teoría constitucional era el rechazo tajante de cualquier provisión de emergencia. El modelo monista de operación fue implantado en las primeras constituciones de Hispanoamérica. Tan sólo en América del Sur, 20 fueron escritas durante los cinco primeros años del movimiento de independencia; prácticamente todas proclamaron la existencia de derechos naturales inalienables (libertad, igualdad jurídica, seguridad y propiedad), muchas establecieron la libertad de prensa y algunas trataron de instaurar juicios por jurado. Todas buscaron proteger estos derechos por medio de la separación de poderes y de hacer al ejecutivo relativamente más débil que al legislativo.³⁴

América Latina representa el gran experimento constitucional posrevolucionario. Sin embargo, la incapacidad de establecer regímenes democráticos estables en esa región del mundo excluyó a Hispanoamérica del panteón liberal. El argumento convencional ha sido que el atraso económico, la cultura política autoritaria y la desigualdad social hacían inviables las formas políticas modernas en esas naciones.³⁵ Rara vez se reflexiona sobre su importancia para la teoría liberal,

³³ Véase Frank Safford, "Politics, Ideology and Society in Post-Independence Spanish America", en *The Cambridge History of Latin America: From Independence to c. 1870*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, 3, pp. 418-421.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Al respecto véanse Glen Dealy, "Prolegomena on the Spanish American Political Tradition", *Hispanic American Review*, núm. 48, febrero de 1968; Richard Morse, "Toward a Theory of Spa-

y esto se debe en parte al aislamiento intelectual que ha sufrido la historia latinoamericana.³⁶ Sin embargo, como Hale señala, la experiencia de dichas naciones forma parte de la experiencia liberal en su conjunto.³⁷ La memoria histórica del liberalismo es muy selectiva. A menudo registra solamente los casos que apoyan sus postulados teóricos. Los casos "difíciles", por el contrario, han sido convenientemente olvidados y su origen liberal, desconocido.³⁸

El argumento que aquí se presenta *no* es que el fracaso constitucional en América Latina se debió única o fundamentalmente a las fallas del modelo liberal. El desorden político de la región durante el siglo pasado tiene muchas y muy diversas causas extrainstitucionales.³⁹ Entre ellas se encuentran el atraso económico, la fragmentación regional y los conflictos sociales que aquejaron a las nuevas naciones desde su independencia.⁴⁰ El desorden político inicial es tomado aquí como una variable exógena. La pregunta es: ¿qué tan adecuadas eran las constituciones que estos países adoptaron para las circunstancias en las que se encontraban? Una respuesta extrema es que *ningún* tipo de constitución hubiera sido útil para esos casos. Por tanto, tales ex-

niah American Government", *Journal of the History of Ideas*, núm. 15, 1954, pp. 71-93; "The Heritage of Latin America", en Louis Hartz (ed.), *The Founding of New Societies; Studies in the History of the United States, Latin America, South Africa, Canada and Australia*, Nueva York, Harcourt, Brace & World, 1964; *Soundings of the New World. Culture and Ideology in the Americas*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1989. Una de las versiones más recientes de este argumento, pero en realidad poco original, es la de Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992. Véase también la obra de François-Xavier Guerra, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, 2 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

³⁶ Anthony Pagden, *The Uncertainties of Empire. Essays in Iberian and Ibero-American Intellectual History*, Great Yarmouth, Variorum, 1994, p. x.

³⁷ Charles A. Hale, "The Reconstruction of Nineteenth-Century Politics in Spanish America: A Case for the History of Ideas", *Latin American Research Review*, núm. 8, verano de 1973, pp. 53-73. Sobre el carácter liberal de las revoluciones de independencia latinoamericanas véase François-Xavier Guerra, *Modernidad e independencia. Ensayos sobre las revoluciones hispanicas*, México, Fondo de Cultura Económica/Mappre, 1992.

³⁸ Joyce Appleby, *Liberalism and Republicanism in the Historical Imagination*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, p. 8.

³⁹ Sobre este tema, véase Frank Safford, "The Problem of Political Order in Early Republican Spanish America", en *Journal of Latin American Studies*, núm. 24 (quincenary supplement 1992), pp. 83-97. Algunas explicaciones del desorden político como resultado de factores estructurales pueden encontrarse en Jan Bazant, *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, México, El Colegio de México, 1988; Barbara A. Tenenbaum, *The Politics of Penury: Debts and Taxes in Mexico, 1821-1856*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1986.

⁴⁰ Por ejemplo, acerca de las diferentes interpretaciones del atraso y el caos en México durante el siglo XIX, véase la conferencia de Jaime E. Rodríguez, "Down from Colonialism: Mexico's Nineteenth-Century Crisis", en la Universidad de California en Irvine, el 28 de mayo de 1980; así como la visión contraria de John Coatsworth expuesta en su artículo "Obstacles to Economic Growth in Nineteenth-Century Mexico", *American Historical Review*, vol. 83, núm. 1, febrero de 1978, pp. 80-100.

periencias no dicen nada sobre el modelo constitucional en sí. Esta interpretación, predominante, sigue la misma lógica que la explicación que atribuye a factores sociales, como la relativa homogeneidad de la sociedad estadounidense, el éxito constitucional en Estados Unidos. En ambos casos, las constituciones son consideradas como variables marginales, y uno de los problemas con este tipo de argumentos es que impide evaluar el efecto causal de las instituciones políticas.

Durante el siglo XIX se pensaba que las constituciones eran las principales responsables de las venturas o desventuras de las sociedades. Ésa era una pretensión equivocada y la fascinación decimonónica con las formas constitucionales era en buena medida ingenua. Por otro lado, considerar que las instituciones son del todo irrelevantes significa cometer el mismo error, pero en espejo. Divergir de las explicaciones que ven a las instituciones sólo como epifenómenos no significa que se considere que las constituciones sean las responsables de todo cambio en la variable dependiente, en este caso, el orden político. Simplemente quiere decir que son relevantes y significativas para explicar *una parte* de esa variación. La evidencia histórica apoya la aseveración de que las instituciones importan.⁴¹ Las preguntas específicas son: cómo y cuánto. La hipótesis aquí es que el funcionamiento y el desempeño institucional pueden apreciarse mejor durante las situaciones difíciles. Es entonces cuando los mecanismos constitucionales son puestos a prueba. Las circunstancias extremas proporcionan información valiosa sobre la operación de las constituciones. En el caso de América Latina no se trata de demostrar contrafactualmente que mejores constituciones hubieran evitado el caos político en esa parte del mundo. Ésa sería una pretensión absurda. El asunto es que el diseño institucional *no* ayudó a instaurar gobiernos constitucionales estables y, en cambio, la ausencia inicial de mecanismos de emergencia, al generar dinámicas características, sí complicó la tarea. Ésos son los límites causales del argumento. Desde la perspectiva de la teoría liberal, lo que se pretende

⁴¹ Por ejemplo, la Constitución de Cádiz, al instituir los ayuntamientos constitucionales ahí donde hubiera al menos mil habitantes, transformó la geografía política de las colonias españolas. La fragmentación provocada por los nuevos ayuntamientos dificultó notablemente la operación de los gobiernos centrales después de la independencia. Uno de los orígenes del regionalismo, que sería una constante durante todo el siglo, es, pues, institucional. Al respecto véanse Nettie Lee Benson, *The Provincial Diputation in Mexico. Harbinger of Provincial Autonomy, Independence and Federalism*, Austin, University of Texas Press, 1952; y Antonio Annino, "El Jano bifronte mexicano: una aproximación tentativa", en Antonio Annino (ed.), *El liberalismo en México*, Münster, Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos, 1993.

demostrar es que América Latina es útil para poner en evidencia una falla estructural del modelo constitucional.

Los casos que provee el mundo hispánico son relevantes para evaluar el desempeño del modelo constitucional liberal. La singularidad de la experiencia constitucional de los países de América Latina ha atraído la atención académica. Una de las características más conspicuas de la historia de esas naciones es que, después de haber experimentado con el modelo constitucional monista en los albores del siglo XIX, prácticamente todas incluyeron con posterioridad algún tipo de mecanismo de emergencia. Esas provisiones rápidamente se convirtieron en medios indirectos para anular las garantías y los derechos consagrados en las constituciones.⁴³

Según Brian Loveman, los mecanismos constitucionales de emergencia permitieron que en la práctica se unieran el liberalismo y el autoritarismo.⁴³ Una de las particularidades de las constituciones latinoamericanas son los "regímenes de excepción". Los dictadores y los presidentes constitucionales "ejecutaban a sus oponentes, exiliaban a sus adversarios, censuraban a la prensa y confiscaban propiedades". De acuerdo con Loveman, la solución hispanoamericana a la inestabilidad política estableció los patrones de las relaciones civiles-militares y la tiranía política desde México hasta el estrecho de Magallanes". Al incorporar a la cultura política y legal de Hispanoamérica los regímenes de excepción, éstos se convirtieron en premisas invisibles, pero hegemónicas, de la vida política.⁴⁴ Según Loveman, mientras estos remanentes autoritarios no sean extirpados de las constituciones, la democracia no podrá consolidarse en la región. América Latina no ofrece evidencia alguna, sugiere Loveman, para pensar que el diseño institucional puede contener o impedir los abusos serios una vez que las provisiones de emergencia sean admitidas dentro de la estructura constitucional.⁴⁵

Sin embargo, la interpretación de Loveman es deficiente en varios sentidos. En primer lugar, no reconoce la coyuntura crítica en la evo-

⁴³ Por ejemplo, la constitución venezolana de 1811, la argentina de 1815, la colombiana de 1819, la peruana de 1823 y la mexicana de 1824 no incluyeron amplias medidas de emergencia. En cambio, la constitución de la Gran Colombia de 1821, la constitución peruana de 1826, la chilena de 1828 y la mexicana de 1857 incorporaron una gran variedad de provisiones de emergencia.

⁴⁴ Brian Loveman, *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 392.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 395-396.

lución de la teoría política en la que los mecanismos constitucionales de emergencia fueron excluidos de la constitución. Para Loveman las "semillas" de la tiranía existían por igual en España que en Inglaterra y Estados Unidos. En el rubro "regímenes de excepción" incluye una gran variedad de medidas: provisiones constitucionales, leyes marciales, declaraciones de estado de sitio, etc. Al hacerlo niega que exista una diferencia fundamental entre todos estos "recursos de la tiranía". Como se verá, la separación entre mecanismos constitucionales y medidas extraconstitucionales es crucial para la teoría de los poderes de emergencia. Esta distinción es importante analíticamente y no debe perderse en una categoría vaga como es la de "regímenes de excepción".

En segundo lugar, el argumento de Loveman carece de una explicación causal satisfactoria. Es capaz de demostrar que en América Latina, durante el siglo XIX, los gobernantes abusaron de los poderes de emergencia, pero no establece claramente las causas.⁴⁶ En *The Constitution of Tyranny* no encontramos un solo estudio de caso visto con profundidad. Sin embargo, la obra de Loveman proporciona algunas pistas para reinterpretar el papel de las provisiones de emergencia en América Latina. De la investigación se infiere que durante el siglo XIX existieron en la región una gran variedad de recursos constitucionales destinados a hacer frente a situaciones críticas: estados de sitio, de asamblea, facultades extraordinarias (con o sin la suspensión de las garantías constitucionales), etc. Esto es muestra de que los constitucionalistas hispanoamericanos *no contaban con un modelo institucional al diseñar los poderes de emergencia*.

Mi interpretación difiere de la ofrecida por Loveman en aspectos cruciales. En la historia constitucional de casi toda América Latina identificamos claramente dos momentos. En el primero las constituciones, siguiendo el modelo liberal, no incluyeron poderes de emergencia. A veces, ni siquiera la suspensión del *habeas corpus*. El modelo liberal era inadecuado en este aspecto para la situación política. Estos países no sólo sufrían de atraso económico, fragmentación política y muchos otros problemas que dificultaban el establecimiento del gobierno constitucional, sino que además la teoría constitucional liberal no ofrecía respuestas a la pregunta de cómo afrontar las emergencias.

⁴⁶ Contrafactualmente podríamos preguntar: ¿habrían sido menores la represión y los abusos si no hubiera habido provisiones de emergencia en las constituciones? Sabemos que los mecanismos de emergencia fallaron en América Latina, pero no sabemos bien a bien por qué, ni si en todos los casos el fracaso se debió a las mismas causas. Loveman no indica cuál es su variable independiente, ni la relación de ésta con la variación en el grado y la naturaleza del abuso.

En una segunda etapa se reconoce finalmente la necesidad de mecanismos de emergencia y una gran variedad de ellos se introduce en las constituciones latinoamericanas.

El punto crucial es que la ortodoxia liberal había dejado sin guía a los constituyentes hispanoamericanos. Al restituirle a las constituciones los poderes de emergencia, los constituyentes decimonónicos no recuperaron los complejos mecanismos y procedimientos institucionales que en la constitución romana prevenían la usurpación del poder y el abuso del poder. El velo liberal que había sido arrojado sobre la tradición republicana por Montesquieu y Constant ocultó la experiencia institucional adquirida a lo largo de varios siglos (y consignada en la historia romana), que tal vez hubiera sido útil para diseñar mecanismos que funcionaran mejor. Los nuevos constitucionalistas habían aprendido, erróneamente, que los poderes de emergencia habían sido los responsables de la caída de la república romana. El aprendizaje constitucional en América Latina tuvo, por esta razón, que iniciarse (o reiniciarse) desde el principio. A ello se debe que, en muchos casos, los recursos que aparecían en aquel momento como los más sencillos y obvios —conferirle al ejecutivo poderes extraordinarios—, pero que en realidad eran los más riesgosos, fueran adoptados en las constituciones hispanoamericanas. Aquellos aspectos que en el pasado republicano romano habían sido muy atendidos, como por ejemplo que el cuerpo declarante de la emergencia (el Senado) no fuera el mismo que ejecutara los poderes de emergencia, recibieron escasa atención. El resultado fue que a lo largo de la historia las provisiones de emergencia sirvieron como “una puerta de escape” para suspender, en la práctica, los derechos consignados en las constituciones.

El modelo de las primeras constituciones americanas fue la Constitución de Cádiz, promulgada en 1812. La dinámica institucional causada por la exclusión liberal se observaría por primera vez en la España de principios del siglo XIX. La Constitución de Cádiz, siguiendo la ortodoxia liberal, no incluyó amplios poderes de emergencia. El artículo 308 de la constitución de la monarquía española estableció la suspensión del *habeas corpus*.⁴⁷ Como Pedro Cruz Villalón ha demostrado, los liberales españoles en su constitución siguieron estrictamente el modelo monista.⁴⁸ Sin embargo, al poco tiempo la reacción conserva-

⁴⁷ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México (1808-1992)*, México, Porrúa, 1992, p. 95.

⁴⁸ Pedro Cruz Villalón, *El estado de sitio y la constitución. La constitucionalización de la*

dora puso en peligro al régimen liberal español. La suspensión del *habeas corpus* no sólo se mostró insuficiente sino que en la mayoría de los casos las Cortes se negaron a decretarla. Ante la aguda crisis política, los liberales se negaron a enmendar la Constitución de 1812 para incluir formas legítimas de hacer frente a la emergencia. En cambio optaron por deformar leyes secundarias (que durante el periodo absolutista servían para combatir a los salteadores de caminos) para reprimir a los enemigos políticos del régimen. Ése es el origen de la ley del 21 de abril de 1821.⁴⁹ Este recurso extraconstitucional suplió a los poderes constitucionales de emergencia. Sin embargo, las acciones del gobierno no estaban reguladas ni sujetas a control alguno. Los excesos y la arbitrariedad en la aplicación de esta ley pronto se convirtieron en la norma. El costo de preservar la pureza teórica de la constitución fue que una ley secundaria, desvirtuada, acabó por canchelarla en la práctica.

Existen varias razones para preferir los mecanismos constitucionales de emergencia a formas extraconstitucionales, como las leyes marciales. En primer lugar, el que las provisiones de emergencia se encuentren incluidas en la constitución establece cierto control sobre su ejercicio. Abusar de ellas siempre es posible, pero cuando la constitución se está violando abiertamente el costo político para los transgresores es mayor. Las medidas constitucionales hacen el ejercicio de poder menos impredecible y, de alguna manera, moderan la discrecionalidad inherente a las respuestas a una emergencia. Finalmente, las provisiones de emergencia pueden ayudar a mantener la reputación y el prestigio de la constitución en su conjunto (al presentarla como un mecanismo de gobierno viable) durante situaciones críticas. Aunque la posibilidad de la arbitrariedad no puede ser eliminada del todo, es menos difícil controlar al poder extraordinario cuando éste se encuentra regulado en la constitución.

En casi todos los países de América Latina se promulgaron constituciones liberales que eran ortodoxas en lo que se refiere a la omisión de poderes de emergencia. Sin embargo, el caso de México es particularmente relevante. La Nueva España fue una de las últimas colonias en obtener su independencia. Para 1821 el modelo monista había sido experimentado y desechado en varias de las nuevas naciones. Sin em-

protección extraordinaria del Estado (1789-1878), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales 1980, pp. 68-69.

⁴⁹ Villalón, *Estado de sitio*, pp. 300-322.

bargo, la Constitución mexicana de 1824 excluyó *cualquier* mecanismo de emergencia. Ni siquiera se incluyó la alternativa liberal: la suspensión del *habeas corpus*. Esto, entre otras cosas, demuestra que las ideas liberales estaban firmemente arraigadas en México.⁵⁰ La experiencia es singular porque por más de treinta años, y a pesar de la inestabilidad política que sufría el nuevo Estado, las constituciones mexicanas no incluyeron poderes de emergencia. No fue sino hasta 1857 cuando los constituyentes mexicanos finalmente establecieron este tipo de mecanismos. A partir de entonces, el abuso de las facultades extraordinarias fue uno de los rasgos más conspicuos del periodo liberal de 1857 a 1876.⁵¹ De la misma manera, durante el Porfiriato y la era revolucionaria, de 1917 a 1938, dichas medidas fueron empleadas a menudo, y rara vez para enfrentar verdaderas emergencias.

El modelo liberal y sus críticos: el caso de México

La hegemonía del liberalismo en México a principios del siglo XIX se encuentra bien establecida en la literatura.⁵² La influencia de Constant en los liberales mexicanos ha sido ampliamente documentada por Charles A. Hale en su obra clásica *El liberalismo mexicano en la época de Mora*.⁵³ Durante los debates del Congreso constituyente de 1823-1824

los mexicanos rechazaron explícitamente la posibilidad de incluir amplios poderes de emergencia en la constitución. Sin embargo, el proyecto que presentó a discusión Miguel Ramos Arizpe consideraba la inclusión de facultades extraordinarias para el ejecutivo. En contra de la propuesta se esgrimieron argumentos liberales y, a menudo, se citaba a Constant en las sesiones. La ortodoxia liberal estaba tan firmemente establecida entre la mayoría de los representantes, que la comisión tuvo que retirar la propuesta después de un corto debate.⁵⁴ De esta manera, la Constitución de 1824 omitió cualquier mecanismo de emergencia.

Aunque la constitución no establecía mecanismos para afrontar las situaciones críticas, la década de la primera república federal fue pródiga en ellas. El resultado del desfase entre la estructura institucional y la realidad política (marcada por la fragmentación política y militar) fue el debilitamiento de la legitimidad constitucional. Aun en el momento en que el Congreso debatía la constitución —y se rechazaban las facultades extraordinarias— el ejecutivo colegiado se encontraba investido de poderes de emergencia para someter la revuelta de Lobato.⁵⁵ Una vez puesta en vigor la Constitución de 1824, y justo antes de que el Congreso constituyente cerrara sus sesiones, se promulgó una ley de Poderes Especiales que era en realidad una ley de facultades extraordinarias. La constitución, desde su inicio, quedó suspendida. La consecuencia fue que los principales actores políticos consideraran inviables los preceptos constitucionales. La señal era que la constitución no servía para gobernar, puesto que era necesaria una ley de excepción. Esta percepción afectó notablemente la reputación de la carta fundamental. Esto, a su vez, impidió que la constitución funcionara como un mecanismo eficaz de coordinación.

Las constituciones también pueden concebirse como instrumentos que emiten señales a los actores políticos (*signaling device*). En el caso de la Constitución de 1824, la señal era que el gobierno no podría repeler

⁵⁰ Guerra, *Antiguo Régimen*, vol. 1, p. 194.

⁵¹ Sobre los poderes de emergencia en México, véanse Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1987, pp. 226-228; Felipe Tena Ramírez, "La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano"; José Aguilar y Maya, "La suspensión de garantías", y Mario de la Cueva, "La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Cursos de Invierno de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Curso Colectivo sobre Suspensión de Garantías y Legislación de Emergencia*, núm. 7, enero-diciembre de 1946; Diego Valadés, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974; Procuraduría General de la República, *Breve reseña de la legislación de emergencia*, México, 1944; Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1988, pp. 209-211; J. Ramón Palacios, "Las facultades extraordinarias del ejecutivo", tesis de licenciatura, Puebla, Universidad de Puebla, 1964; Sergio Segura Vergara, "La dictadura romana y el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", tesis de licenciatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1961.

⁵² La obra clásica es: Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, 3 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1968. La historiografía liberal se encuentra preconizada por Cosío Villegas. Véase Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México*, 7 vols., México, Hermes, 1956, y *La constitución de 1857 y sus críticos*, México, Hermes, 1967.

⁵³ Charles A. Hale, *El liberalismo mexicano en la era de Mora (1821-1853)*, México, Siglo XXI, 1985; *The Transformation of Liberalism in Late Nineteenth-century Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1989. Véase también *El liberalismo en México*, Münster, Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos, 1993; José Miranda, "El liberalismo mexicano y el libe-

ralismo europeo", *Historia Mexicana*, vol. 8, 1959, pp. 512-523; Alan Knight, "El liberalismo mexicano desde la Reforma hasta la Revolución (una interpretación)", *Historia Mexicana*, vol. 35, 1985, pp. 39-55; David A. Brading, "Liberal Patriotism and the Mexican Reforms", *Journal of Latin American Studies*, vol. 10, 1978, pp. 27-48; Guy Thompson, "Popular Aspects of Liberalism and the Mexican Reforms", *Journal of Latin American Studies*, vol. 10, 1991, pp. 285-329.

⁵⁴ La propuesta de Ramos Arizpe seguía el ejemplo de la Constitución colombiana de 1821. Para una discusión detallada del rechazo de los poderes de emergencia en el Congreso constituyente de 1823-1824, véase Aguilar, "The Liberal Cloak", cap. 3.

⁵⁵ Véase Jaime E. Rodríguez, "The Constitution of 1824 and the Formation of the Mexican State", en Jaime E. Rodríguez (ed.), *The Evolution of the Mexican Political System*, Wilmington, Scholarly Resources, 1993.

legítimamente los pronunciamientos. Este mensaje, implícito en la estructura constitucional, fue entendido claramente por Lucas Alamán. La secuencia política, según Alamán, era la siguiente:

[...] un ambicioso cualquiera, luego que puede hacerse de algún partido o apoderarse de algún punto fuerte, levanta el estandarte de la rebelión con cualquier pretexto, mas siempre proclamando una cosa muy diversa de lo que constituye el objeto verdadero de su movimiento: se entra desde luego en conferencias entre el Gobierno y su súbdito rebelde y se pierde en esto el tiempo más precioso para obrar; entretanto la revolución toma cuerpo, las fuerzas del Gobierno se debilitan, se discuten en el Congreso varias leyes de circunstancia todas, más insuficientes unas que otras, y por último acude a las facultades extraordinarias, cuando se ha pasado la oportunidad para concederlas y cuando ya vienen a ser inútiles. Si por el contrario se hubiese establecido por regla general en la Constitución [...] lo que debe hacerse en los casos no muy raros de turbaciones públicas, el Gobierno podría hacer uso en tiempo oportuno de una amplitud de facultades que vendrían a ser ordinarias, aunque sólo aplicables en tiempos y circunstancias determinadas, y las revoluciones dejarían de ser tan frecuentes y peligrosas habiendo una mano fuerte pronta y siempre con el poder suficiente para reprimirlas.⁶⁶

La falta de medidas de emergencia agravaba los efectos negativos del caudillismo. La Constitución de 1824 señalaba a los caudillos la incapacidad de la autoridad para repeler, legítimamente y con la eficacia necesaria, los levantamientos. Esto, a su vez, alentaba los pronunciamientos de los cabecillas locales contra el gobierno central. Indudablemente, la estructura constitucional no era la responsable del caudillismo, pero sí agudizaba sus consecuencias. Alamán parecía citar a Maquiavelo cuando escribió:

cuando se pone a las naciones en el estrecho de parecer por observar instituciones que no les convienen, o echarlas por tierra para salvarse por el medio violento de una revolución, toca al congreso y al gobierno evitar los males que ésta hubiera de causar, y salvar a la nación por alguna medida conducente al objeto de su conservación, como lo han hecho muchas veces con la concesión de facultades extraordinarias, que son evidentemente contrarias a la constitución...⁶⁷

⁶⁶ Las cursivas son mías. Lucas Alamán, *Examen imparcial de la administración del general Bustamante*, citado por José C. Valadés, *Alamán: estadista e historiador*, México, UNAM, 1977, pp. 334-335.

⁶⁷ Las cursivas son mías. Alamán añadía:

La exclusión de los poderes de emergencia tuvo otras secuelas. La ausencia de esas provisiones constitucionales no impidió que los gobernantes procedieran discrecionalmente durante situaciones críticas. Pronto se volvieron comunes dos tipos distintos de medidas extraconstitucionales. Para empezar, la dinámica institucional que tuvo origen en España se repitió en México. El mismo patrón de desnaturalización jurídica fue rápidamente adoptado por los mexicanos. La versión americana de la ley española del 21 de abril de 1821 fue la ley del 27 de septiembre de 1823. Presentada como una medida contra los bandidos comunes, esta ley sirvió para suplir a los poderes de emergencia y para combatir a los enemigos políticos. Iturbide y muchos de sus partidarios fueron ejecutados con arreglo a la ley del 27 de septiembre. En segundo lugar, aunque la constitución no incluyera las medidas de emergencia, los congresos mexicanos regularmente invistieron al ejecutivo de facultades extraordinarias que eran, evidentemente, anticonstitucionales. Estas concesiones tuvieron, a su vez, varios efectos negativos. Las facultades extraordinarias de los gobiernos se convirtieron en una forma indirecta de cancelar los mecanismos constitucionales de gobierno. En numerosas ocasiones la tarea misma de legislar fue delegada a los presidentes. El caso de Guerrero durante la expedición de Barradas, aunque es el mejor conocido, no es el único. En un medio político marcado por la inestabilidad, la concesión de estas facultades fue usada a menudo como pretexto para rebelarse. Ante las conspiraciones que buscaban derrocar al presidente Guadalupe Victoria en 1828, el Congreso pidió que se le concedieran facultades extraordinarias. Aunque nunca fueron concedidas (el Congreso sólo accedió a declarar a Santa Anna fuera de la ley), la mera solicitud fue usada como pretexto por quienes acabaron con el primer gobierno constitucional de México.⁶⁸

En circunstancias difíciles, cuando en los países en que el sistema representativo se halla bien establecido, se convoca al Congreso para tomar las resoluciones convenientes; entre nosotros por el contrario, el Congreso no ha creído poder hacer otra cosa más acertada que disolverse, dejando una autoridad absoluta en manos del presidente. Éste, pasando de golpe de un poder muy restringido al extremo opuesto, pierde de vista el objeto con que aquella amplitud de facultades se le concedió...

Lucas Alamán, *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su Independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, México, FCE, 1990, vol. 5, pp. 946, 948-949.

⁶⁸ Véase el panfleto *El Congreso y el gobierno son traidores a la patria y más déspotas que Calleja*, México, Oficina de la Testamentaria de Ontiveros, 1828. El pasquin rezaba: "El artículo 148 de la constitución dice así: 'Queda para siempre prohibido todo juicio por comisión y toda ley retroactiva' [...] ¿Dónde constan las facultades que han recibido del pacto para unos preceptos tan monstruosos? Y si todo el poder emana necesariamente del que prefiija el código, no haciéndose en él mención de tan raras facultades, ¿de dónde las han recibido los legisladores?"

En 1829 Santa Anna se rebeló contra Guerrero, a quien había ayudado a entronizarse en el poder, pretextando la inconstitucionalidad de sus facultades extraordinarias para pronunciarse contra él. El artículo 3 del Plan de Jalapa las aducía como causa del levantamiento.⁵⁹ Una vez decretadas, las facultades extraordinarias no disuadían a los generales de pronunciarse; por el contrario, creaban un incentivo poderoso para hacerlo. Como su ejercicio no estaba regulado en ninguna parte, el margen de discrecionalidad era amplísimo. Usualmente el Congreso le confería al presidente plenos poderes sobre los asuntos de la guerra. Esto en la práctica quería decir que el ejecutivo podía remover libremente a los comandantes generales de sus regiones sin consultar a los gobernadores o a la legislatura. Una espada de Damocles se cernía, de esta manera, sobre la cabeza de los generales potencialmente rebeldes.

El gobierno investido de estos poderes se volvió impredecible. A menudo, antes de que el ejecutivo procediera contra ellos, los generales optaron por golpear primero. El problema puede ser concebido como la incapacidad del gobierno de "comprometerse" de manera creíble a no actuar contra los cabecillas.⁶⁰ Una vez investido de las facultades extraordinarias resultaba sumamente difícil para el gobierno convencer a los probables líderes de una revuelta de que no actuaría en su contra. Bajo esta luz pueden leerse los innumerables, pero falsos, mensajes de adhesión que el gobierno central recibía de los líderes militares del país en cuanto se sabía de un pronunciamiento. La consecuencia era que los generales que se sabían en la mira del gobierno investido de poderes excepcionales, se pronunciaban o lanzaban "primeros golpes preventivos". De esta manera, las facultades extraordinarias no sólo dañaron la legitimidad de la constitución sino que además alentarón las revueltas.

Según Costeloe, el problema más serio de la época fue la incapacidad del sistema político para evitar los pronunciamientos.⁶¹ No es, pues, una casualidad que Lucas Alamán y José María Luis Mora es-

⁵⁹ Michael P. Costeloe, *La Primera República Federal en México (1824-1834)*, México, FCE, 1975.

⁶⁰ En la jerga de teoría de juegos esto constituye un "problema de compromiso" (*commitment problem*). Para una interpretación de la guerra civil estadounidense como un problema de compromiso, véase Barry Weingast, "Institutionalizing Trust: The Political and Economic Roots of Ethnic and Regional Conflict", manuscrito para la conferencia "The New Institutionalism", en la Universidad de Maryland, octubre de 1994.

⁶¹ Costeloe, *Primera República Federal*, p. 443.

tuvieran de acuerdo en un punto: la exclusión de los poderes de emergencia de la constitución había sido un error.⁶²

En 1857, después de más de treinta años, los liberales mexicanos finalmente reconocieron la necesidad de incluir mecanismos de emergencia en la constitución. Sin embargo, un análisis cuidadoso de los debates del Congreso de 1856-1857 hace evidente que los constituyentes no contaron con una guía institucional para diseñar esas provisiones. Las Bases Orgánicas de 1843 habían incorporado la suspensión del *habeas corpus* de la Carta de Cádiz, pero no más.⁶³ Además, la redacción del artículo 29 de la Constitución de 1857 fue sumamente azarosa. El resultado fue un mecanismo institucional deficiente. La comisión de estilo olvidó, en los últimos días del Congreso, incluir en el texto final de la constitución enmiendas cruciales que habían sido aprobadas por el pleno. Al final se incluyeron tanto la suspensión general de garantías como las facultades extraordinarias. Cabe señalar que el proyecto de constitución sólo contemplaba la suspensión de garantías y no el otorgamiento de facultades extraordinarias. La razón es que se encontraba aún fresco en la memoria de los constituyentes el recuerdo de la dictadura de Santa Anna. Existía una natural desconfianza hacia el poder ejecutivo entre los hombres de Ayutla. De ahí que se pretendiera instaurar la supremacía legislativa en la Constitución de 1857.⁶⁴

Sin embargo, el recurso elegido por los constituyentes, la suspensión *general* de garantías constitucionales, tiene un origen oscuro. La suspensión iba mucho más lejos que la del *habeas corpus* inglés. Este tipo de medidas no tenía ningún precedente en la historia constitucional del país. Tradicionalmente se habían propuesto las facultades extraordinarias o se había optado por suspender *únicamente* el *habeas corpus*. De los debates en el Congreso constituyente se deduce que los miembros de la comisión deseaban proponer una suspensión general de las garantías *individuales*. Sin embargo, en el proyecto se omitió,

⁶² Véase José Antonio Aguilar Rivera, "La libertad posible: el Dr. José María Luis Mora y los límites del poder legítimo", Congreso de la Unión, 1994.

⁶³ Prácticamente ningún autor ha reconocido que la provisión de emergencias de las Bases Orgánicas de 1843 es una copia textual del artículo 308 de la Constitución de Cádiz. El origen de esta constitución —el golpe de Santa Anna contra el Congreso en 1842— ha seagado el estudio de este texto. Un problema de los historiadores es que a menudo desconocen la historia constitucional. Por ejemplo, véase Cecilia Noriega Elío, *El Constituyente de 1842*, México, UNAM, 1985, p. 145.

⁶⁴ Véase Frank A. Knapp, "Parliamentary Government and the Mexican Constitution of 1857: A Forgotten Phase of Mexican Political History", *Hispanic American Historical Review*, vol. 33, núm. 1, 1953.

por un descuido, esta precisión. Durante el debate se hizo explícito que la comisión se refería a las garantías individuales únicamente, lo que excluía las llamadas "garantías sociales", tales como la separación de poderes. La enmienda, que añadía al sustantivo "garantías" el adjetivo "individuales", fue aprobada sin discusión. Sin embargo, la comisión de estilo, que debía incorporar las adiciones y cambios hechos por los constituyentes al proyecto, olvidó hacerlo.

No fue sino hasta los últimos días del Congreso, cuando el diputado Isidoro Olvera propuso incluir un artículo donde se consideraban las facultades extraordinarias. Olvera sometía a la consideración del Congreso un complejo mecanismo para investir al ejecutivo de dichas facultades. La comisión de constitución, en lugar de considerar en su conjunto la propuesta, decidió añadir al artículo ya aprobado de suspensión de garantías un párrafo donde se estipulaba la concesión de "autorizaciones" extraordinarias al ejecutivo. Según Tena Ramírez, de haberse propuesto las facultades extraordinarias al principio de las sesiones del Congreso, nunca hubieran sido aprobadas. Sin embargo, para cuando la adición fue considerada, los constituyentes llevaban ya largos meses de deliberaciones y los agobiaba el cansancio.⁶⁵ La versión final del artículo 29 fue el resultado de la improvisación y de la premura. Los términos eran vagos e imprecisos.⁶⁶

De acuerdo con la constitución, el cuerpo que declaraba la emergencia (la suspensión inicial) era el mismo que ejercía la autoridad extraordinaria. El presidente podía suspender las garantías individuales unilateralmente. El Congreso, sin embargo, debía ratificar la suspensión. En la práctica esto limitaba seriamente los poderes de supervisión del congreso. Puesto que era el presidente el que ejercería la autoridad extraordinaria, existía un poderoso incentivo para declarar emergencias sin justificación y para presionar al Congreso a ratificar-

⁶⁵ Tena Ramírez, *Derecho constitucional*, p. 232.

⁶⁶ En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a un solo individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Las cursivas son mías. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, pp. 610-611.

las. Ciertamente, el Congreso rara vez accedió de buena gana a aprobar o ratificar las medidas de emergencia que invariablemente limitaban su esfera de competencia. Esta reticencia puede observarse en las batallas legislativas que el ejecutivo libraba periódicamente para lograr la aprobación de los poderes de emergencia. Sin embargo, y a pesar de la oposición, en casi todas las ocasiones el presidente en turno logró imponer su voluntad.⁶⁷ Los diputados se encontraban sujetos a enormes presiones por parte del ejecutivo. La estructura institucional permitía y alentaba que se ejerciera coerción sobre los representantes para que éstos accedieran a decretar las suspensiones y a conceder las facultades extraordinarias. Puesto que el artículo 29 no establecía un límite temporal, las autorizaciones podían renovarse *ad infinitum*, como ocurrió durante el periodo de Juárez. En vista de que los límites legítimos del poder extraordinario eran sumamente vagos, era difícil para los gobernados determinar cuándo había ocurrido una transgresión al orden constitucional.

Comparado con la dictadura romana, el mecanismo de emergencias de la Constitución de 1857 era muy inferior. Aunque casi todos los constituyentes sabían del precedente de la institución romana, muy pocos conocían los *procedimientos* de operación de la dictadura. El desconocimiento se debía, en parte, al estigma del liberalismo. Los defectos del diseño institucional de la constitución tuvieron consecuencias significativas durante la República Restaurada. Los críticos de ese periodo a menudo han señalado que la supuesta libertad política estaba acotada por la concesión repetida de facultades extraordinarias.⁶⁸ Según Rabasa, Juárez nunca gobernó con la constitución. El diseño institucional de los poderes de emergencia facilitó el abuso. A menudo las declaraciones de estado de sitio (una innovación de la segunda mitad del siglo) fueron empleadas en la víspera de las elecciones para desaparecer los poderes constituidos y favorecer a los candidatos del gobierno. De la misma manera, las facultades extraordinarias sirvieron para separar de su puesto a gobernadores poco cooperativos. Las limi-

⁶⁷ La oposición legislativa a las medidas de emergencia se encuentra bien documentada en la prensa de la época. El *Siglo XIX* acostumbraba publicar los discursos que en el Congreso se pronunciaban en este sentido. Era claro que los legisladores debían lidiar, de una manera u otra, con las presiones del gobierno.

⁶⁸ Al respecto véanse Richard N. Sinkin, *The Mexican Reform, 1855-1876. A Study in Liberal Nation-Building*, Austin, University of Texas Press, 1979; Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, Mexico, Porrúa, 1990; Laurens Ballard Perry, *Juarez and Diaz. Machine Politics in Mexico*, De Kalb, Northern Illinois University Press, 1978.

taciones explícitas de la constitución (la de no suspender las garantías que salvaguardaban la vida humana, por ejemplo) no fueron respetadas. Puesto que el proceso de pedir y obtener poderes de emergencia era políticamente costoso para el gobierno, los liberales mexicanos optaron por decretar (siguiendo el patrón histórico) leyes de plagiaros para combatir a sus enemigos políticos. Los poderes de emergencia se convirtieron en un medio indirecto para transferir el poder de la legislatura al ejecutivo.

Contrafactualmente puede argumentarse que hubiera sido más difícil y costoso abusar de los poderes de emergencia si éstos hubieran estado mejor diseñados. Juárez tuvo que sortear una crisis política cuando decidió, en plena intervención francesa, emplear sus facultades extraordinarias para prorrogar su mandato presidencial. Al término de la guerra, a la propuesta del gobierno de realizar reformas constitucionales evitando el proceso ordinario respondió la oposición de tal manera que disuadió a Juárez. Sin embargo, por la redacción del artículo 29, era difícil determinar cuándo el gobierno había excedido su mandato y qué tan diferente hubiera sido la historia política del periodo de haberse incluido en la constitución mecanismos de emergencia más adecuados. Puesto que en México existían poderosos obstáculos para la consolidación efectiva del orden constitucional, es posible pensar que provisiones mejor diseñadas no hubieran, por sí solas, bastado para transformar la realidad política del país.

Conclusión

Durante el siglo XIX se pensaba que las constituciones eran las responsables de los principales males políticos del país. De ahí que se escribieran y reescribieran con mucha frecuencia. Era una idea equivocada entonces, y probablemente lo sea ahora. Sin embargo, también es un exceso, pero de sentido contrario, pensar que las constituciones no tenían ninguna consecuencia. El desorden político en Hispanoamérica en general y en México en particular tiene orígenes sociales, económicos y regionales, pero, como Stevens ha demostrado, el conflicto ideológico desempeñó, en el caso mexicano, un papel significativo.⁶⁹ Ciertamente no se puede asegurar que una constitución que incluyera salvaguardas

⁶⁹ Donald F. Stevens, *Origins of Instability in Early Republican Mexico*, Durham, Duke University Press, 1991.

de emergencia hubiera cambiado radicalmente el desarrollo de la historia política de ese periodo, pero sí puede afirmarse que, por lo menos, habría resultado menos inadecuada para preservar la legitimidad constitucional en la difícil circunstancia mexicana del siglo XIX.⁷⁰ La ausencia de las medidas de emergencia no fue el único defecto de las primeras constituciones americanas. Los hispanoamericanos hicieron suya, por ejemplo, la versión de la división de poderes que había sido adoptada por los antifederalistas en los debates constitucionales de Estados Unidos. Esta versión, de "límites funcionales", fue derrotada entonces, pero en cambio triunfó años después en Francia y de ahí pasó a Cádiz. Las constituciones americanas siguieron este modelo que establecía una estricta división de poderes, pero sin ninguna garantía que previniera la transgresión de los límites asignados. Por el contrario, los estadounidenses crearon un sistema de pesos y contrapesos.⁷¹ En realidad éstas son dos interpretaciones encontradas de una misma fuente. Como se ha demostrado, la interpretación de Madison de *El espíritu de las leyes*, que prevaleció en la constitución de Estados Unidos, era la correcta. Montesquieu no hablaba de división de "poderes" sino de separación de funciones.⁷² Como Madison había previsto, en un esquema de límites funcionales nada impide que la rama de gobierno que es inherentemente más poderosa (el legislativo) invada a las otras. En América Latina eso fue precisamente lo que ocurrió. No es raro, entonces, que los mexicanos también hayan seguido a Constant en su propuesta para solucionar este problema, al crear un cuarto poder moderador: el Supremo Poder Conservador.⁷³ Un segundo defecto fue que en el esquema legal no había una forma de controlar la constitucionalidad. La autoridad del poder judicial, en el mejor de los casos, provenía de los otros dos. No existía en las constituciones hispanoamericanas el procedimiento de revisión judicial (*judicial review*) del sistema anglosajón.

Presuponer que la maquinaria de un moderno Estado-nación es necesaria para la operación de las instituciones es un error. Estabilidad, en el contexto de un régimen oligárquico y de un país donde la mayoría de la población era analfabeta, no significa que existiera un sistema político moderno y sí que el problema de la lucha por el poder

⁷⁰ Timothy E. Anna, "Demystifying Early Nineteenth-Century Mexico", *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, núm. 9, invierno de 1998.

⁷¹ Véase *supra*, nota 29.

⁷² Manin, "Checks, Balances", pp. 28-48.

⁷³ En mi tesis he explorado con más detenimiento los efectos de la ausencia de medidas de emergencia en el contexto de un sistema de límites funcionales.

entre un puñado de actores relevantes podía encontrar una salida no violenta y predecible de acuerdo con las normas constitucionales.

Es posible que las constituciones en general —y las facultades extraordinarias en particular— no sean los factores principales para explicar el desorden político que vivió México durante el siglo XIX. Sin embargo, la evidencia que proporciona el caso mexicano sí es relevante para el debate teórico sobre los poderes de emergencia y apoya el argumento de que las constituciones deben proveer mecanismos para hacer frente a las situaciones críticas. Cuando estas provisiones no existen sobrevienen problemas para el mantenimiento de la legitimidad constitucional de los regímenes. Si el temor de los liberales era que las medidas de emergencia abrieran las puertas a la arbitrariedad, es posible sugerir que su ausencia no evita las transgresiones a los derechos individuales y que en cambio sí puede conducir a resultados aún más arbitrarios, como lo muestra el deterioro legal que experimentaron España y México.

Mientras el atraso político de la sociedad mexicana ha recibido mucha atención, pocas veces se ha puesto en duda la idoneidad del modelo teórico que los liberales mexicanos adoptaron en el siglo XIX. Tal vez la experiencia mexicana no sólo muestra los problemas de implantar formas políticas modernas en sociedades tradicionales. Es posible que haya puesto en evidencia una de las debilidades del modelo liberal, por lo que, en el contexto de democratización de América Latina y de otras partes del mundo, es crucial conocerlas para fortalecerlo. La experiencia de México proporciona algunas pistas para emprender esa tarea. Mientras las democracias liberales aparezcan como débiles, las salidas extraconstitucionales y autoritarias serán atractivas para diversos actores políticos.