

3 MODELOS PARA (DES)ARMAR
PROPUESTAS PARA INTERPRETAR LA REPRESIÓN
DE LOS MOVIMIENTOS Y GRUPOS ARMADOS DE
IZQUIERDA EN MÉXICO DURANTE LA GUERRA FRÍA

Maria Victoria Crespo

Centro de Investigación en Ciencias
Sociales y Estudios Regionales
Universidad Autónoma del Estado de Morelos

En memoria de Daniel Kato.

México de las décadas de 1960 y 1970 ha sido interpretado de manera predominante a través del lente de la excepcionalidad *priista* del partido hegemónico con legitimidad revolucionaria. Los mapas políticos de esas décadas en América Latina se pintan en tonos sombríos de dictadura en el Cono Sur y Centroamérica la mayor parte del tiempo, con las brillantes excepciones de Venezuela y su temprana transición a la democracia con el Pacto de Punto Fijo (1958), Colombia (otro caso ambiguo), Costa Rica y, por supuesto, México. Este último ha gozado de ese “trato especial” por las características *sui generis* del régimen posrevolucionario. Podemos contar múltiples caracterizaciones del régimen entre las que se destacan la “hegemonía priista” y el régimen de “partido-estado” (que le valió comparaciones con otros regímenes de ese tipo como la URSS y Turquía) hasta la barroca denominación de “monarquía sexenal hereditaria” de Daniel Cosío Villegas.¹ Sin embargo, con la osada excepción de Mario Vargas Llosa, quien en 1990 planteó no exonerar a México y lo calificó en televisión pública como la “dictadura perfecta” en aquel famoso debate

¹ COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano. Posibilidades de cambio*, Joaquín Mortíz, México 1974.

de *Vuelta* transmitido por Televisa, ni los más críticos del sistema *priista* han optado por ese concepto.²

Sin embargo, una larga lista de testimonios, archivos, informes, bibliografía, incluyendo los valiosos capítulos de este libro, narran y muestran una y otra vez que el estado mexicano, sin ser un régimen militar, de todas formas, incurrió en la represión y violencia sistemática y coordinada contra integrantes de movimientos sociales, guerrillas, grupos armados y cuadros militantes de izquierda durante la Guerra Fría en México. En esta represión el estado se condujo con un *modus operandi* similar al empleado en las dictaduras militares latinoamericanas. Como señala Aurelia Gómez Unamuno, “Si bien el caso mexicano arrojó menos cifras de detenidos desaparecidos, torturados y ejecutados que en el Cono Sur, no se debe soslayar el impacto que tuvo la maquinaria represiva...”.³ Sobre todo, no se trató de hechos aislados u

² “Encuentro Vuelta. Siglo XX: La experiencia de la libertad. Del comunismo a la sociedad abierta”, 27 de agosto-2 de septiembre de 1990, Televisa. Debate completo disponible en: <https://youtu.be/G-5aq86kylI?t=2627>. Este fragmento específico disponible en: <https://youtu.be/iu60OuwuZtg?t=4>. Recordemos que en aquel debate Enrique Krauze matizó optando por el grotesco concepto de “dictablanda” y Octavio Paz rápidamente “corrigió” a Vargas Llosa: “es un sistema de dominación hegemónica de partido”.

³ Aurelia Gómez Unamuno documenta los distintos reportes de cifras. En primer lugar hay una brecha entre los casos de desaparición y tortura reportados por las organizaciones de derechos humanos, académicos y por las autoridades. En parte porque no todos los casos son denunciados, y porque no todas las denuncias son acreditadas. Las cifras oscilan entre las más reservadas, que son las oficiales: la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 2002 reportó 532 expedientes de desaparición; durante la presidencia de Vicente Fox, la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP) reportó 801 casos de desaparición, de los cuales se acreditaron 433 y 1,650 de detención y tortura. En el otro extremo está el reporte de Adela Cedillo y Fernando Herrera Calderón, quienes estiman entre 1964 y 1982 un total de 3,000 personas detenidas desaparecidas y 7,000 víctimas de tortura. GÓMEZ UNAMUNO,

ocasionales abusos de poder, la historia muestra que fue en efecto una represión sistemática, organizada, coordinada y consistente contra movimientos y grupos armados de izquierda en el contexto de la Guerra Fría. El Ejército Mexicano junto a las fuerzas de seguridad civiles estuvo a cargo de los operativos, el (hiper)presidente como comandante en jefe de las mismas estaba al tanto y tenía la última palabra, había un método, estrategias y tácticas, entrenamientos y un “protocolo” para los operativos. En los mismos, la tortura y la desaparición de los cuerpos estaban contempladas, y fueron ejercidas como demostraron los informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Hubo víctimas, hubo violencia, hubo represión y hubo muertos. El estado posrevolucionario profesionalizó el ejército y organizó una estrategia represiva que incluyó fuerzas especiales, grupos de choque y grupos paramilitares. Hubo también una:

coordinación y participación de vigilancia, infiltración, disturbios, acciones de desaparición forzada y tortura, vuelos de la muerte, así como traslado de detenidos desaparecidos entre cárceles clandestinas, centros de detención y cuarteles del ejército—particularmente el Campo Militar Número Uno (CM1)—que fungieron como campos de concentración. En este programa de contrainsurgencia, no sin tensiones en ciertos momentos, participaron las fuerzas del ejército, marina, la Procuraduría General de la República (PGR) y procuradurías de los estados, Dirección General de Policía y Tránsito (DGPT), Departamento del Distrito Federal (DDF), y los grupos paramilitares de los que se tiene conocimiento, como el Batallón Olimpia, Halcones, Brigada Blanca, Grupo Jaguar y Grupo Sangre...”.⁴

Aurelia, *Entre fuegos, memoria y violencia de Estado*, University of North Carolina Press, Editorial A Contracorriente, Raleigh, NC, 2020, p. 21. CEDILLO, Adela y Fernando HERRERA CALDERÓN, *Challenging Authoritarianism in Mexico: Revolutionary Struggles and the Dirty War, 1964-1982*, Routledge, New York, 2012.

⁴ GÓMEZ UNAMUNO, *Entre fuegos*, 2020, p. 44.

No obstante, México paradójicamente durante décadas ha gozado mayoritariamente de un trato analítico e interpretativo distinto al de otros países latinoamericanos. Siguiendo a Vargas Llosa, ha sido exonerado. A diferencia de otros países latinoamericanos donde la historia de la represión en la Guerra Fría es parte de la memoria colectiva del *Nunca Más*, en México, con la excepción de Tlatelolco, apenas algunos sectores críticos, ya sean políticos, académicos, periodísticos e intelectuales conocen esta historia.

Es cierto que esa excepcionalidad mexicana en años recientes ha comenzado a ser puesta en tela de juicio. En este contexto hay que destacar algunos antecedentes. Desde finales de 1980 el paradigma de los derechos humanos se instaló en México. Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), en un intento por democratizar desde adentro, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos y se abrieron algunos archivos de la represión. La transición a la democracia y la presidencia de Vicente Fox Quezada (2000-2006) también trajo consigo la desclasificación de otros archivos, así como un politizado intento de justicia transicional con la creación de la Fiscalía Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP 2002-2006) que a pesar de sus limitaciones abrió la puerta a denuncias de desapariciones forzadas, ejecuciones, detenciones y tortura. Cabe mencionar los esfuerzos —muchos surgidos desde la sociedad civil— por construir archivos y acervos de esta historia.⁵ También están los brutales testimonios de los actores, las entrevistas, las memorias, la extensa producción periodística y documental. Esta historia de violencia también ha sido retratada en la

⁵ Cabe mencionar algunos de estos esfuerzos: Los Archivos de la Represión; The Mexican Intelligence Digital Archives; Dirección de Estudios Históricos, INAH; M68, Centro Cultural Universitario Tlatelolco; Armed Revolutionary Organizations in Mexico, Special Collections and Archives, University of San Diego.

literatura y en cine.⁶ Por supuesto, también a partir de la transición a la democracia en México se generó una extensa y valiosa bibliografía académica que ha abordado la represión y la violencia en México. En los círculos académicos se abordaron y discutieron estos procesos trascendiendo el de la represión del movimiento estudiantil del 68 que por décadas fue el tema que recibió mayor atención académica.

El concepto que se ha utilizado habitualmente no tanto por convicción sino por falta de una mejor opción ha sido el de “guerra sucia” siempre entrecomillado para marcar distancia analítica y hasta cierta incomodidad con el mismo. El término fue inicialmente utilizado en los círculos periodísticos del Cono Sur, en particular en Argentina. Se ha asimilado como un componente de la Guerra Fría y del combate al comunismo en América Latina, proceso iniciado con el golpe militar a Jacobo Árbenz en Guatemala en 1954. El concepto alude al paradigma de la guerra, es decir una lógica amigo/enemigo en donde existencialmente predomina el más fuerte, y a su carácter “sucio”, es decir, ilegal y sin las mínimas garantías jurídicas y de derechos humanos, ni siquiera las convenciones de Ginebra sobre el derecho humanitario de guerra.

Entre las críticas al concepto cabe mencionar que evoca la teoría de los dos demonios, ya que tiende a equiparar la violencia estatal con la de los grupos armados. Por otro lado, la conceptualización de guerra es errónea ya que la mayor parte de los muertos y desaparecidos no cayeron en combate, sino que fueron torturados y ejecutados en cárceles y centros clandestinos.⁷ Es un término que, al introducir el paradigma de la guerra, también deslinda responsabilidades de las autoridades.

⁶ Para el registro de la memoria, contamos con un análisis de los testimonios y los textos literarios, me refiero al estupendo trabajo de GÓMEZ UNAMUNO, *Entre fuegos*, 2020. Este libro incluye una bibliografía de textos de testimonios de exmilitantes de movimientos armados socialistas, filmografía y editoriales que han publicado testimonios.

⁷ *Ibidem*, p. 44.

Los reparos frente a este concepto son multiformes, sin embargo, las alternativas conceptuales tampoco convencen. Algunos se han referido a la “guerra de baja intensidad” o “guerra asimétrica”, marcando algunos matices, pero insistiendo con el paradigma de la guerra. La otra ha sido la de “terrorismo de estado”, para marcar una manifestación más extrema de la violencia estatal y el efecto psicológico de la misma. Sin embargo, debido a la menor magnitud de la violencia y cifras en México respecto a otros países latinoamericanos, esta variante no ha gozado de mucha aceptación.⁸

En el marco de este vacío conceptual, el aporte de las siguientes páginas consiste en ofrecer una síntesis de tres modelos teóricos que pueden indicar un camino y posibles conceptos para lo que considero una más adecuada teorización para el análisis e interpretación de la violencia ejercida por el aparato político-militar-estatal en México durante la Guerra Fría, específicamente en las décadas de 1960 y 1970, aunque con relevancia analítica también para caracterizar la violencia contemporánea. Estos modelos son:

1. La teoría legal de la dictadura.
2. El paradigma de la excepción.
3. El estado dual.

La teoría legal de la dictadura

La resistencia a utilizar el concepto de dictadura para caracterizar el régimen *priista* se debe en parte a una poco rigurosa conceptualización de la dictadura o su identificación con dictaduras de carácter militar, un subtipo, pero no la única manifestación de la dictadura. En el siglo XX, la dictadura en América Latina pasó a significar la interrupción de los procesos democráticos a cargo de un golpe militar

⁸ Ibidem, pp. 56-80, para una discusión más extensa sobre el concepto de “guerra sucia” y sus variantes.

que tomaba las riendas del gobierno encabezadas por un general o una Junta Militar, desencadenando procesos de suspensión del orden constitucional, disolución del Congreso, autoritarismo, violencia y represión. Considerando esta caracterización, no sorprende que el régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el que había elecciones periódicas, actividad política con legitimidad revolucionaria y una fachada constitucional de derechos, garantías y separación de poderes, haya eludido la definición de dictadura.

Sin embargo, esta caracterización que en definitiva contrapone democracia y dictadura no es rigurosa. Aquí propongo retomar la teoría legal de la dictadura. Esta teoría parte de la conceptualización de la dictadura en su inmanente relación con la ley. La formulación sistemática de esta teoría en un contexto moderno corresponde al teórico constitucionalista alemán, y nazi, del siglo XX, Carl Schmitt,⁹ quien la define y tipifica en función de la legalidad. Dicho muy brevemente, Schmitt propone dos manifestaciones de la dictadura: un primer tipo, la dictadura comisaria, basada en el clásico y virtuoso modelo romano de la dictadura orientada a *proteger* el ordenamiento legal existente (la idea de *romper la ley para salvarla*); y un segundo tipo, la dictadura soberana, fundamentada en la dictadura revolucionaria moderna orientada a *crear* un nuevo orden legal. Ambos tipos son *comisionados* por una autoridad superior, la dictadura comisaria por la ley y los *poderes constituidos*, y la dictadura soberana por el *poder constituyente* (en teoría, el pueblo soberano), por un periodo determinado y un propósito específico, ya sea proteger o crear la ley.

En un importante artículo publicado en la revista *Social Research* en el año 2000 y, por ende, en un contexto de mucho más optimismo democrático que el actual, el sociólogo

⁹ SCHMITT, Carl, *La dictadura. Desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

político húngaro-estadounidense Andrew Arato¹⁰ nos lanzaba la siguiente sugerente pregunta: “*Good-bye dictatorship?*”. Por supuesto, la respuesta a esta interrogante depende de qué teoría de la dictadura se esté utilizando.¹¹ Arato redefine la teoría de Carl Schmitt mediante las categorías weberianas de legalidad y legitimidad.¹² Para el autor, la teoría schmittiana tiene la gran ventaja de establecer la relación de la dictadura con la ley (en lugar de la ideología, política e instituciones castrenses) pero tiene problemas no resueltos en términos de sus orígenes y temporalidad. Según Arato, la diferencia crucial entre la dictadura comisaria y la soberana es que la primera descansa en la legalidad y la segunda en la legitimidad. Sin embargo, observa que una multiplicidad de dictaduras no puede ser explicadas utilizando los dos tipos schmittianos. Por ejemplo, varias dictaduras modernas se han iniciado con un golpe de Estado sin autorización legal alguna. Muchas otras tampoco buscan restablecer el orden legal o crear uno nuevo, sino más bien perpetuar una situación de crisis para permanecer bajo un orden dictatorial, el connotado tema de la permanencia.¹³ En el caso de la dictadura soberana, varias dictaduras revolucionarias, lejos de buscar solamente la creación de una constitución tienden a la permanencia, trascendiendo el carácter temporario que Schmitt le otorga.

¹⁰ Arato es *Dorothy Hart Hirshon Professor in Political and Social Theory* en el Departamento de Sociología de la New School for Social Research en Nueva York. La obra de Andrew Arato en las últimas décadas (1990-2018) abarca una gran variedad de contenidos y procesos políticos: desde las transiciones a la democracia, la sociedad civil y los movimientos sociales y el *constitution-making* pasando por el presidencialismo, las dictaduras y las regresiones autoritarias, la emergencia constitucional y el populismo. Su labor académica e intelectual es mundialmente reconocida e inclusive se han dedicado algunas conferencias y simposios sobre su trayectoria.

¹¹ ARATO, Andrew, “Good-bye to Dictatorships?”, en *Social Research*, vol. 67, núm. 4, 2000, pp. 925-955.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*, pp. 931-932.

En función de esta crítica, Arato propone una redefinición y ampliación a cuatro tipos de dictadura. Sustituye el concepto de dictadura comisaria por el de *protectora* (*protective dictatorship*), para incluir aquellas instancias en las que la dictadura legal o ilegalmente establecida está orientada, en su *legitimidad*, a proteger el orden establecido.¹⁴ De esta forma, el autor expande el significado de la dictadura, lo que nos posibilita incluir aquéllas ilegales en sus orígenes, orientadas a proteger el *statu quo*, un esquema muy común en América Latina en el siglo XX. La otra orientación es la revolucionaria, es decir, el cambio del régimen y orden constitucional establecido para crear uno nuevo. En este caso, el modelo permite incluir aquellas que tienen un origen *legal*, lo que Juan Linz llama las *revoluciones legales* o las llamadas transiciones negociadas o pactadas (siguiendo el modelo de las transiciones a la democracia española desde el régimen franquista). El cuarto modelo es la dictadura revolucionaria, misma que, como su nombre lo indica, inicia con un quiebre constitucional o golpe de Estado y está orientada a establecer uno nuevo. Por lo tanto, la tipología queda establecida de la siguiente forma:

1. *Dictadura “protectora” legal o constitucional* en su origen y orientación en sus diversas manifestaciones tales como el estado de sitio o el estado de emergencia. Todas las constituciones latinoamericanas contienen esta provisión constitucional en distintas formas y niveles de codificación.

2. *Dictaduras “protectoras” extra-legales o ilegales* en su origen, pero con una orientación a proteger el orden social existente, por ejemplo, los golpes de Estado en contra de “amenazas comunistas” en América Latina en el siglo XX, es decir, el esquema de las dictaduras *oligárquicas* (Centroamérica) o del *Estado burocrático-autoritario* (Sudamérica).

3. *Revoluciones legales* y orientadas a la democracia: revoluciones legales o transiciones pactadas al estilo de la transición

¹⁴ Ibidem, pp. 934.

española de finales de la década de 1970. El punto de partida es dictatorial, el de llegada, democrático.

4. *Dictaduras revolucionarias*, ilegales en sus orígenes, pero orientadas hacia la legitimidad democrática, por ejemplo, podríamos considerar bajo esta tipología la Revolución Cubana, la Revolución Mexicana (hasta 1917) y los populismos clásicos de América Latina.

CUADRO 1
Tipología de la dictadura según Andrew Arato

	Dictaduras orientadas a la legalidad	Dictaduras orientadas a la legitimidad democrática
Origen	1. Dictaduras protectoras	3. Revoluciones
Legal	establecidas legalmente	legales
Origen	2. Golpes de Estado o	4. Dictaduras
Ilegal	Autogolpes de Estado	Revolucionarias

FUENTE: Andrew Arato's Typology of Dictatorship, en ARATO, "Good bye", 2000.

Si nos apeamos estrictamente a esta tipología, el caso de México durante las décadas priistas presenta un punto de fuga. Si bien en sus orígenes podría ser calificada como una dictadura revolucionaria, a partir de la creación de la constitución de 1917 la tendencia del régimen fue hacia la normalización institucional escapando del paradigma de la revolución permanente. Se buscó la estabilización, la celebración de elecciones periódicas, la institucionalización y la modernización, es decir, lo que en otro ámbito siguiendo a Max Weber he llamado la "rutinización del carisma revolucionario".¹⁵ Sin embargo, hemos subrayado que aquellos movimientos o formas de resistencia a esta lógica, ya sea por inercia revolucionaria o adhesión a nuevas luchas tales como el comunismo en

¹⁵ CRESPO, María Victoria, "La transformación del carisma zapatista y la institucionalización del estado posrevolucionario en Morelos", en BARRERO Zamudio, Carlos y María Victoria CRESPO, (Coords.), *Zapatismos. Nuevas aproximaciones a la lucha campesina y su legado posrevolucionario*, UAEM, Cuernavaca, 2020, pp. 335-386.

sus diversas variantes y matices, fueron reprimidos de manera ilegal por el aparato estatal siguiendo un mecanismo “protector” del orden establecido, pero sin autorización legal alguna. Así, queda establecido un contraste con la dictadura legal o protectora que implicaría, como veremos en el siguiente apartado, el uso del artículo constitucional para ese fin.

Sin embargo, un aspecto fundamental del método weberiano de los tipos ideales utilizado por Arato es precisamente hacer notar que la realidad histórica puede presentar, más bien casi siempre presenta, formas mixtas o variantes de los tipos conceptuales. En este sentido, el caso de México en su individualidad histórica potencialmente puede sin ningún problema ser interpretado bajo el lente de la dictadura con algunas singularidades, que no lo exoneran del hecho que desde el punto de vista legal haya sido una dictadura.

El otro punto cardinal para el argumento del presente capítulo es que los cuatro tipos de dictadura según Arato pueden yuxtaponerse con la democracia. En este contexto, resulta esencial reflexionar, entonces, y romper con un supuesto muy arraigado: democracia y dictadura *no son contrarios*, a pesar de que, como observa Norberto Bobbio,¹⁶ en el siglo XX hemos tendido a conceptualizarlos como tales. A lo largo del siglo XX se produjeron significativos procesos de democratización, la expansión de la ciudadanía y de la representación política, el advenimiento de la política de masas y la radicalización de los movimientos sociales hacia la izquierda. El patrón más común de la dictadura latinoamericana en el siglo XX consistió en la interrupción de esos procesos democráticos (de distinto orden: liberales, populistas o socialistas) mediante golpes de Estado. Estas dictaduras, generalmente, buscaban estabilizar, pacificar, o proteger el país, congelando la actividad política institucional, partidaria y en la sociedad civil. De esta forma, el concepto de dictadura adquirió el

¹⁶ BOBBIO, Norbert, *Democracy and Dictatorship. The Nature and Limits of State Power*, Polity Press, Cambridge, 1989, pp. 158-159.

significado de interrupción ilegal de la vida democrática. En los ámbitos políticos, intelectuales, públicos y académicos, la dictadura representó lo contrario de la democracia. En términos de Reinhart Koselleck,¹⁷ la democracia y la dictadura se convirtieron en contraconceptos. Sin embargo, como han reflexionado diversos comentaristas (desde Marx¹⁸ y Tocqueville¹⁹), pasando por Schmitt,²⁰ hasta autores contemporáneos como Giovanni Sartori,²¹ y como la teoría legal de la dictadura de Arato²² sugiere, la existencia de procesos democráticos no cancela la posibilidad de la dictadura. En realidad, y para ser rigurosos, el contrario de la dictadura es el constitucionalismo y el estado de derecho.²³

Es posible afirmar que hay al menos dos puntos en los que democracia y dictadura, histórica y políticamente, se entrecruzan en América Latina. La primera es el populismo-revolucionario, en sus formas clásicas y contemporáneas y, la segunda, los regímenes de emergencia constitucional, forma jurídica que, aunque impopular por obvias razones, es admitida por las democracias constitucionales latinoamericanas para enfrentar situaciones de crisis; también conocida en la bibliografía como la dictadura constitucional.²⁴

La primera superposición con la dictadura corresponde a las *formaciones sociohistóricas políticas populistas* que fundamentan

¹⁷ KOSELLECK, Reinhart, *Historias de Conceptos, Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*, Trotta, Madrid, 2012.

¹⁸ MARX, Karl, *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*, International, Nueva York, 1963.

¹⁹ TOCQUEVILLE DE, Alexis, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

²⁰ SCHMITT, Carl, *Legality and Legitimacy*, Duke University Press, Londres, 2004.

²¹ SARTORI, Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Nueva Jersey, 1987.

²² ARATO, "Good-bye", 2000.

²³ SARTORI, *The Theory*, 1987, p. 205.

²⁴ ROSSITER, Clinton, *Constitutional Dictatorship, Crisis Government in the Modern Democracies*, Harbinger, Nueva York, 1963.

su legitimidad en la democracia plebiscitaria, y que admiten manifestaciones autoritarias, principalmente, *a partir del deterioro o anulación del principio constitucional básico de la separación de poderes; la concentración de poder en el ejecutivo, y la consecuente vulneración de los derechos y garantías de las “minorías” disidentes.* Se trata de gobiernos presidenciales fuertes que utilizan opresivos mecanismos de vigilancia y control de los medios de comunicación, las instituciones intermedias, los jueces independientes, las universidades, sector privado, los intercambios económicos, la oposición política y la autonomía de las esferas pública, política y cultural en general. Subrayemos que todas estas características podemos observarlas durante en el régimen *priista*.

La segunda formación histórica que se superpone con la dictadura viene de la mano de los regímenes de emergencia o seguridad creados para *combatir* amenazas al Estado, *proteger* a la ciudadanía, y *garantizar* la seguridad interior. Esta formación sociohistórica corresponde a situaciones de crisis, peligro o amenaza, en las que los gobiernos recurren a la suspensión de ciertas libertades para garantizar la seguridad pública. Bien puede ser de manera legal, declarando la emergencia constitucional vigente (estado de sitio, suspensión de garantías) o de facto, es decir de manera extralegal. En este último modelo, se le delegan poderes al ejecutivo en materia de seguridad nacional. Esto puede ser realizado de manera explícita por el Congreso o simplemente por omisión. El presidente comanda la intervención del ejército o fuerzas de seguridad con el fin de controlar la violencia, los grupos armados, las guerrillas, los movimientos sociales.²⁵ Esto puede resultar en prácticas extralegales o ilegales por parte de las fuerzas de seguridad, con consecuencias alarmantes desde el punto de vista de los

²⁵ Véase el “Organigrama de represiones y operativos contrainsurgentes” realizado por Aurelia Gómez Unamuno. Toda la actividad recae en el poder ejecutivo, dejando “limpios” al Congreso y al poder judicial, que no tienen injerencia alguna. GÓMEZ UNAMUNO, *Entre fuegos*, 2020, pp. 56-80.

derechos humanos y el Estado de derecho. Los derechos y garantías individuales quedan suspendidos, con el agravante de que a diferencia de la “dictadura constitucional” no hay ningún otro poder (ya sea el congreso y/o el poder judicial) velando por una adecuada implementación de la emergencia, ya que se trata del terreno de la excepción, como veremos en el siguiente apartado.

El paradigma de la emergencia y la excepción

Este paradigma que se superpone con la dictadura viene de la mano de los *regímenes de emergencia* creados para *combatir* las guerrillas, la violencia, actualmente el crimen organizado y *proteger* a la ciudadanía, y *garantizar* la seguridad interior. Mencioné anteriormente que los gobiernos recurren a la suspensión de ciertas libertades para garantizar la seguridad pública. Bien puede ser de manera legal, declarando la emergencia (por ejemplo, el modelo constitucional del estado de sitio) o de facto, como en el caso de México. En esta segunda instancia, lo que ocurre es que se le delegan poderes al ejecutivo en materia de seguridad de manera tácita o explícita por el Congreso. Las crisis provocadas por el surgimiento de guerrillas, movimientos armados, propicia la intervención del ejército y/o fuerzas de seguridad en ciertas zonas, lo que ha dado como resultado prácticas extralegales o ilegales por parte de las fuerzas de seguridad.

Por lo tanto, otro paradigma teórico posible para interpretar la represión y la violencia perpetrada por el Estado es el de la excepción/emergencia, conceptos que, si bien habitualmente son utilizados como sinónimos, deben ser diferenciados ya que no significan lo mismo. La confusión no solamente es semántica. No es exagerado afirmar que el tema de la emergencia constitucional aún permanece bastante oscuro en la ciencia política y la teoría constitucional latinoamericana. Los que más han trabajado el tema son los

juristas, en el marco de lo que podríamos considerar una corriente jurídica formalista de estudios sobre los regímenes de emergencia en la región. Estos nos ofrecen análisis de casos y, ocasionalmente, algunos estudios comparativos sobre su codificación en diversas constituciones.²⁶ Sin embargo, desde una perspectiva política más amplia, que incorpore las formas de gobierno, el régimen político y las políticas públicas, los trabajos son escasos y la mayoría versa sobre el siglo XIX. La excepción la constituye el caso de Colombia, sobre el que contamos con el formidable trabajo de Mauricio García Villegas,²⁷ quien ha demostrado cómo la emergencia constitucional devino en un instrumento ordinario de la política gubernamental, y que Colombia, entre 1949 y 1991, estuvo más de treinta años sometida al estado de sitio.²⁸

Una segunda corriente, que podríamos llamar histórico-institucionalista, incluye un puñado de interesantes trabajos sobre la codificación de regímenes de emergencia en Hispanoamérica. El pionero fue Brian Loveman,²⁹ quien desde una perspectiva liberal señalaba que uno de los *fundamentos legales* de los regímenes *tiránicos* decimonónicos era la temprana incorporación constitucional de estados de excepción.

²⁶ VALADÉS, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, UNAM, México, 1974; FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Los estados de excepción y la defensa de la Constitución”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 111, 2004.

²⁷ GARCÍA VILLEGAS, Mauricio, “Constitucionalismo perverso: Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia, 1957-1997”, en SOUSA SANTOS, Boaventura y Mauricio GARCÍA VILLEGAS (Eds.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia, Análisis socio-jurídico*, Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes, Bogotá, 2001, pp. 317-368.

²⁸ GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y Rodrigo UPRIMNY, “El control judicial de los estados de excepción en Colombia”, en *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Editorial Norma, Bogotá, 2006.

²⁹ LOVEMAN, Brian, *The Constitution of Tyranny, Regimes of Exception in Spanish America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1993, pp. 4-7.

Polemizando con este autor, Aguilar Rivera y Negretto³⁰ argumentaron correctamente desde una perspectiva más republicana que, en realidad, a partir de la década de 1820, la mayoría de las constituciones hispanoamericanas fueron de corte liberal (dejando de lado a las de inspiración bolivariana) y por ende no incorporaron regímenes de emergencia para enfrentar las crisis. Esta situación se modificó con el fortalecimiento del poder presidencial, a partir de la codificación de la emergencia en la constitución chilena de 1833, la cual fue seguida por la argentina, de 1853, y la mexicana, de 1857, bajo la formulación del estado de sitio y la suspensión de garantías. Sin embargo, según los autores, el diseño defectuoso de estos artículos condujo a su vez a otros abusos y usurpaciones.³¹ Este debate, debe ser complementado con otros estudios que también abordan los poderes de emergencia en el siglo XIX desde una perspectiva institucionalista o jurídico-política.³² En esta misma corriente, aunque con el gran mérito de haber abarcado el siglo XX, hay que destacar el más reciente trabajo de González Jácome,³³ sobre los estados de excepción en América del Sur. Se trata de un estudio que abarca los casos de Argentina, Chile y Colombia, desde 1930 a 1990, y que también busca romper con los

³⁰ AGUILAR RIVERA, José Antonio y Gabriel NEGRETTO, “Liberalism and Emergency Powers in Latin America: Reflections on Carl Schmitt and the Theory of Constitutional Dictatorship”, en *Cardozo Law Review*, núm. 21, 2000, pp. 1797-1823.

³¹ *Ibidem*, pp. 1797-1798.

³² *Ibidem*; CRESPO, María Victoria, *Del rey al presidente. Poder Ejecutivo, formación de Estado y soberanía en la Hispanoamérica revolucionaria, 1810-1826*, El Colegio de México, México, 2013; CRESPO, María Victoria, *Dictadura en América Latina. Nuevas Aproximaciones Teóricas y Conceptuales*, UAEM, México 2017; GONZÁLEZ JÁCOME, Jorge, “Emergency Powers and the Feeling of Backwardness in Latin American State Formation”, en *American University International Law Review*, vol. 26, núm. 4, 2011, pp. 1073-1106.

³³ GONZÁLEZ JÁCOME, Jorge, *Estados de excepción y democracia liberal en América del Sur: Argentina, Chile y Colombia (1930-1990)*, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2015.

análisis jurídicos formalistas, incorporando una dimensión histórica, política y discursiva en el estudio de las doctrinas constitucionalistas de los regímenes de excepción. En el marco del siglo XX, existe un conjunto de trabajos que analizan la emergencia constitucional y su utilización por regímenes militares como mecanismo de justificación y legalización de la dictadura.³⁴

Para cerrar este breve estado de la cuestión, cabe mencionar otra área de investigación más política y anclada al estudio de los movimientos sociales contemporáneos, liderada por Claire Wright.³⁵ Wright se ha enfocado en el análisis de la utilización de la emergencia constitucional como un mecanismo de represión de la protesta social, principalmente de las formas de resistencia a la minería extractivista o movimientos indígenas en la región andina, en particular, en los casos de Bolivia, Chile, Ecuador y Perú. También hay trabajos que han utilizado el paradigma de la excepción para estudiar casos de populismo dictatorial, como el de Nicaragua.³⁶ Otra propuesta analítica, también desde la ciencia política, es la de Claudia Heiss,³⁷ quien ha investigado el

³⁴ BARROS, Robert, *Constitutionalism and Dictatorship. Pinochet, the Junta and the 1980 Constitution*. Cambridge University Press, Nueva York, 2002; CRESPO, María Victoria, “Legalidad y dictadura”, en LIDA, Clara E. Horacio CRESPO y Pablo YANKELEVICH, *Argentina 1976. Estudios en torno al golpe de Estado*, El Colegio de México, México, 2007.

³⁵ WRIGHT, Claire, “Going beyond the Roman dictator: a comprehensive approach to emergency rule, with evidence from Latin America”, en *Democratization*, vol. 19, núm. 4, 2012, pp. 713–734. WRIGHT, Claire, *Emergency Politics in the Third Wave of Democracy. A Study of Regimes of Exception in Bolivia, Ecuador and Peru*, Lexington Books, Lanham, 2015.

³⁶ STANFORD, Catherine, “Nicaragua and Agamben’s State of Exception: Misunderstood History and Current Crisis”, en *Latin American Policy*, vol. 10, núm. 1, 2019.

³⁷ HEISS, Claudia, “Emergencia y proceso constituyente. La frágil construcción de una salida democrática al choque de legitimidades”, en CONTRERAS, Pablo, (Ed.), *La ley de la emergencia. Ensayos sobre el derecho, la*

tema de la emergencia y su compleja relación con el proceso constituyente en Chile, como contexto constitutivo (estallido social y pandemia) y como resultado del mismo (codificación). Finalmente, cabe puntualizar que, a raíz de las diversas emergencias sanitarias declaradas con de la pandemia por COVID-19, se han improvisado algunos ejercicios de corte formalista que analizan de manera descriptiva-comparativa los distintos regímenes de emergencia implementados en América Latina.³⁸ Desde una perspectiva normativa más crítica y que incorpora las implicaciones en el régimen político, encontramos a Roberto Gargarella³⁹ y su formulación de “estados de sitio no declarados” con limitación de derechos gestionadas por los presidentes de manera discrecional.

Otra discusión teórica política e intelectual referente a los regímenes de excepción es la que cobró fuerza en los círculos académicos estadounidenses en el contexto posterior al atentado a las Torres Gemelas, el 11 de septiembre de 2001, y la respuesta a la crisis por parte de la administración de George W. Bush (2000-2008). Cabe mencionar que, aunado al contexto político internacional y doméstico, la preocupación académica e intelectual por el tema del estado de excepción, los poderes de emergencia y la dictadura en dicho país fue estimulada, también, por la traducción al inglés de *The State of Exception* de Giorgio Agamben, en 2005, publicado originalmente en italiano en 2003, y cuyas tesis causaron un gran revuelo en los círculos de la teoría política

excepción y la pandemia (pp. 1-12), DER Ediciones, Santiago de Chile, 2021; HEISS, Claudia, “Desafíos de los estados de excepción en el proceso constituyente”, en *Revista Política*, vol. 58, núm.1, 2020, pp. 57-71.

³⁸ CERVANTES, Andrés, MATARRITA, Mario y Sofía RECA, “Los estados de excepción en tiempos de pandemia: un estudio comparado en América Latina”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 20, 2020, pp. 179-206.

³⁹ GARGARELLA, Roberto, “Democracy and Emergency in Latin America” en MADURO, Miguel y Paul W. KAHN, *Democracy in Times of Pandemic. Different Futures Imagined*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020.

y legal estadounidense, y en menor medida en América Latina.⁴⁰ Otra tendencia intelectual significativa fue la revitalización de la tradición del prácticamente extinto derecho público alemán y la relectura de autores como Hans Kelsen, Carl Schmitt y Carl Friedrich. En este rescate, es capital la obra de Jürgen Habermas, quien, paradójicamente, condujo a la lectura y capturó el interés de uno de sus interlocutores implícitos y no confesos, el constitucionalista y nazi alemán, Carl Schmitt, cuya obra fue ampliamente discutida en aquellos años. No es casual que, en ese entonces, se reimprimieron o se publicaron por primera vez en inglés algunas de sus obras más destacadas.⁴¹ En el contexto de Estados Unidos, también hay que destacar la reedición del brillante libro de Clinton Rossiter⁴² sobre la emergencia constitucional.

Como señalé anteriormente, el vocabulario político y jurídico en torno a la emergencia está caracterizado por un uso impreciso de los términos legales y de ciertos conceptos. Como se discutirá más adelante, las opciones en el lenguaje utilizado conllevan una carga semántica (en ocasiones intencional) que hay que evidenciar. Por ejemplo, *emergencia* y *excepción* no son sinónimos, aunque frecuentemente son empleados de manera intercambiable. Al respecto, sobre la base de la discusión teórica y la bibliografía mencionada en párrafos anteriores, parto de las siguientes definiciones:

Emergencia: Es una situación no anticipada, que ocurre de manera precipitada, que implica una amenaza existencial al

⁴⁰ AGAMBEN, Giorgio, *Lo stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Turín, 2003; AGAMBEN, Giorgio, *State of Exception*, The University of Chicago Press, Chicago, 2003.

⁴¹ SCHMITT, *Legality*, 2004; SCHMITT, Carl *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, The University of Chicago Press, Chicago, 2005; SCHMITT, Carl, *The Concept of the Political. Expanded Edition*. The University of Chicago Press, Chicago, 2007; SCHMITT, Carl, *Constitutional Theory*, Duke University Press, Durham, 2008

⁴² ROSSITER, *Constitutional*, 1963.

orden social y/o político y requiere de acción inmediata. Es decir, se trata de una amenaza real a la existencia, seguridad e integridad pública, puede ser una guerra, una sublevación, una epidemia, un desastre natural, etcétera.⁴³

Excepción: Es una ruptura, suspensión o transformación del orden legal ordinario vigente. Hay que subrayar que la excepción alude a un vacío respecto al estado de derecho, y no está contemplada en orden legal vigente. Se supone, es una categoría temporal acotada. Una emergencia puede implicar una excepción, pero no necesariamente ya que la emergencia puede estar contemplada en la ley vigente.⁴⁴

Poderes de emergencia/ emergencia constitucional: Se trata de la constelación de reglas, normas y facultades *previstas* en el orden jurídico vigente que regulan lo que es admisible para enfrentar la emergencia (puede ser un artículo constitucional, una ley, un decreto, etc.). No hay una suspensión del orden jurídico en su totalidad, sino que se contemplan situaciones específicas.⁴⁵

Los países latinoamericanos históricamente han incluido diversos artículos de *emergencia* en sus constituciones. Hay que subrayar que México posee en su régimen jurídico un artículo de la emergencia constitucional decimonónico, bajo la formulación de la suspensión de derechos y garantías. El artículo 29 de la Constitución Mexicana establece:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado

⁴³ ZUCKERMAN, Ian, “One Law for War and Peace? Judicial Review and Emergency Powers between the Norm and the Exception”, en *Constellations, An International Journal of Critical and Democratic Theory*, vol. 13, núm. 4, 2006, p.523.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde. (Párrafo reformado DOF 10-02-2014).⁴⁶

En México se prevé la suspensión de garantías constitucionales en caso de guerra externa o conmoción o perturbación interior. A diferencia de otros países como el caso de Chile o Colombia, este artículo decimonónico, si bien ha sido reformado para precisar los alcances y límites de la suspensión, no

⁴⁶ Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo continúa: “En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación. Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión. Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez”, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

ha sido actualizado para incorporar formulaciones más recientes como el estado de catástrofe o el estado de emergencia, que permite matizar el tipo de emergencia y encauzar, regular y limitar las acciones para gestionar la crisis.

Cabe señalar que en México el uso de la suspensión de las garantías constitucionales ha sido históricamente evitado, presumiblemente por la connotación autoritaria que conlleva o porque sería una muestra de vulnerabilidad del régimen. El artículo incluido en la constitución revolucionaria de 1917, basado a su vez en el artículo de la constitución de 1857, *nunca* ha sido empleado, evidenciando una fachada de cultura jurídica liberal, que deshecha de entrada la opción de utilizar dicha medida. Otra interpretación, es que no fue utilizado durante el régimen *priista* puesto que reconocer una crisis constitucional hubiese sido una muestra de debilidad por parte de un régimen que descansaba en su hegemonía y consenso.

Sea cual sea la explicación, la renuencia a utilizar el artículo constitucional existente en situaciones de crisis interior pone a México en un escenario en el que se simula la ausencia de un régimen constitucional de emergencia, y por ende, *performativamente* se produce una situación en la que se activa otro mecanismo: la delegación de poderes por parte del Congreso en el poder ejecutivo para gestionar la crisis. Así, en lugar de transparentar la situación de crisis y recurrir a *los poderes de emergencia* establecidos en la constitución, que aún con su defectuosa codificación involucra pesos y contrapesos entre los poderes y establece límites temporales, se delega la responsabilidad en el poder ejecutivo. Es el presidente, apoyado en las fuerzas armadas y de seguridad, el encargado de gestionar la crisis y la amenaza —ya que se asume que está dentro de sus atribuciones de mantener la seguridad interior.

En ese marco se activan mecanismos extra-legales e incluso ilegales (lo que hemos llamado “sucio”) para combatir la “amenaza”, sea una guerrilla, un movimiento, una unidad de operaciones clandestinas, etc. El paradigma

entonces no es el de la *emergencia*, sino el de la *excepción* en el sentido de que se opera a espaldas del orden legal vigente y en un vacío de estado de derecho para los sujetos afectados. En otras palabras, se activan mecanismos excepcionales con respecto a la ley. Los derechos y garantías individuales quedan de hecho suspendidos para los actores involucrados: no hay debido proceso, no hay derechos humanos, no hay *habeas corpus*. Lo que sí hay es un agujero negro de violencia en el que se impone el más fuerte, es decir, el Estado. Este escenario es el que hemos denominado la “guerra sucia”. Aquí propongo remplazar esa noción por el “estado de excepción”. Al respecto, cabe mencionar que algunos comentaristas han utilizado el concepto de excepción para referirse al combate a la guerrilla en Guerrero.⁴⁷

En México, la prerrogativa presidencial y las delegaciones del congreso, y de éste a las fuerzas armadas y de seguridad nacional, ha creado regímenes de excepción zonificados, en los cuales se evita, deliberadamente, la herramienta constitucional del estado de sitio, pero en los que las fuerzas de seguridad, militares y policiales, tienen poderes inéditos y no controlados constitucionalmente.⁴⁸ En México, como en otros países de América Latina durante la Guerra Fría, los militares y las fuerzas de seguridad han operado en un vacío legal.

Una de mis propuestas es un giro teórico que trascienda la significación temporal de la excepción y pensarla también en términos espaciales. En México hubo (y hay) espacios que sólo pueden ser conceptualizados bajo la noción del estado de excepción, en el sentido que nos propone Giorgio Agamben⁴⁹.

⁴⁷ GÓMEZ UNAMUNO, *Entre fuegos*, 2020, p. 66.

⁴⁸ Este es el mecanismo de regímenes de emergencia que históricamente se ha utilizado en Estados Unidos, sobre todo en el siglo XX. Véase: ARATO, Andrew, “The Bush Tribunals and the Specter of Dictatorship”, en *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, núm. 9, 2002, pp. 457-476; ACKERMAN, Bruce, “The Emergency Constitution”, en *Faculty Scholarship Series*, núm. 121, 2004.

⁴⁹ AGAMBEN, *State*, 2003.

Aun así, tomando distancia con este autor, y en una tradición mucho más arendtiana, lo entiendo no sólo como un estado de total ausencia de la ley, sino uno cuyo fin y orientación es la ilegalidad y, como tal, un estado prepolítico o extrapolítico; un estado de excepción criminal donde predomina, decide y sobrevive el más fuerte.

Por supuesto —y aquí está el otro giro teórico que hay que dar—, para comprender el caso de México, es necesario evitar ver la normalidad y la excepción como categorías necesariamente opuestas sino, más bien, asumir la posibilidad de coexistencia entre ambas. En otras palabras, en México coexistieron la normalidad legal e institucional con las más brutales situaciones de excepcionalidad respecto a la ley.

El estado dual

El otro aparato teórico relevante para el presente trabajo es el formulado por Ernst Fraenkel en su libro *The Dual State. A Contribution to the Theory of Dictatorship*, publicado originalmente en inglés en 1941 producto de una investigación realizada secretamente en los años treinta durante el nazismo; una obra cuyo objetivo fundamental consistió en describir y diseccionar desde una perspectiva marxista los principios legales del Tercer Reich. Su actividad profesional como abogado, entre 1933 y 1938, le permitió a Fraenkel un contacto continuo con el aparato legal del régimen nazi,⁵⁰ lo cual

⁵⁰ FRAENKEL, Ernst, *The Dual State. A Contribution to the Theory of Dictatorship* Oxford University Press, Nueva York, 1941.

Fraenkel pudo continuar ejerciendo su profesión a pesar del decreto del 7 de abril de 1933 que cesó a los abogados judíos ya que el decreto exceptuaba a los veteranos de guerra. Fraenkel había peleado y resultado severamente herido durante la Primera Guerra Mundial. Posteriormente, en 1934 hubo otro intento de apartarlo de su profesión acusado de ser comunista. Junto con otros abogados Social-Demócratas se defendieron

resultó ser el “trabajo de campo” para la constatación empírica de sus generalizaciones teóricas.⁵¹ Fraenkel, judío y miembro del Partido Social Demócrata, emigró en 1938 a Gran Bretaña y en 1939, a Estados Unidos. Después de una breve estancia en Nueva York, y algunos intentos fallidos para trabajar en la *New School for Social Research* que en ese momento recibía miles de aplicaciones de emigrados, se instaló en Chicago, donde estudio Derecho estadounidense y se graduó en 1941.⁵² En este periodo como emigrado revisó el manuscrito que había traído consigo desde Alemania con sus investigaciones en el terreno jurídico, y ese mismo año publicó *The Dual State*, mismo que se agotó rápidamente. Su trabajo como profesor de leyes estadounidenses en la *Free French University* o *École Libre des Hautes Études*, acogida por la *New School for Social Research*, en Nueva York durante la

argumentando que sus ideas no eran comunistas. Entre la persecución y la nazificación de los tribunales, Fraenkel fue cada vez menos capaz de representar a sus acusados durante sus últimos tres años en Alemania hasta su exilio en 1938.

⁵¹ Douglas Morris, especialista en historia del derecho y abogado defensor de indigentes en Nueva York, publicó recientemente un libro sobre el trabajo legal y de resistencia de Fraenkel durante el régimen nazi. Este libro se concentra en lo más años dramáticos de la vida de Fraenkel, cuando trabajaba dentro de la Alemania nazi resistiendo activamente al régimen, tanto en público como en secreto. En esos años, como abogado, representó a acusados políticos en los tribunales. Como disidente, trabajó desde la clandestinidad y la resistencia. Como intelectual, escribió el manuscrito de *The Dual State*, notas que se llevó consigo a su exilio, sumando a la historia de manuscritos que cruzaron el Atlántico. MORRIS, Douglas G., *Legal Sabotage: Ernst Fraenkel in Hitler's Germany*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020.

⁵² Recordemos que *The New School for Social Research* fue fundada en 1919 por un grupo de intelectuales y progresistas norteamericanos, entre ellos Charles Beard, John Dewey, James Harvey Robinson, Thorstein Veblen, y Alvin Johnson, su primer presidente, como un acto de protesta frente al ingreso de Estados Unidos a la Primera Guerra Mundial, y la frustración con el conservadurismo intelectual de las universidades. Posteriormente, en la década de 1930, acogió a intelectuales judíos emigrados de Alemania, momento que se la conoció como la *University in Exile*.

invasión nazi de Francia.⁵³ Trabajó como asesor del gobierno estadounidense, pero dejó su puesto a raíz de su desencanto con el mismo durante la Guerra de Corea. Posteriormente, fue uno de los pocos emigrados que regresaron a Alemania en 1951.

A pesar de que la obra de Fraenkel en Alemania es referencia obligada para los especialistas en el régimen legal nazi, así como en Italia donde el libro fue traducido varias veces, la obra de Fraenkel permanece prácticamente desconocida en los círculos académicos anglosajones y latinoamericanos. Como ha notado William Scheuerman, esto marca una inquietante desproporción con la obra de su némesis intelectual, el autoritario Carl Schmitt cuya obra es universalmente discutida en esos círculos. En cambio, Fraenkel, defensor de la República de Weimar, forzado a abandonar Alemania por la purga antisemita, solamente es reconocido por un puñado de especialistas.⁵⁴

El brillante argumento de *The Dual State* consiste en formular que, en la Alemania nazi, la dictadura moderna totalitaria por excelencia, *coexistieron* dos estados: los que el autor llamó el *estado normativo* y el *estado de la prerrogativa*. Para Fraenkel, el estado normativo corresponde al estado administrativo ordinario que garantiza el funcionamiento cotidiano del orden legal, expresado en estatutos, decisiones judiciales y demás actividades administrativas del aparato judicial. Por otro lado, la prerrogativa, que como su nombre lo indica estaba por encima de cualquier orden legal, corresponde al sistema

⁵³ A partir de 1940, la *New School* recibió emigrados de Francia, dándole un hogar a la *École Libre des Hautes Études*. Para una historia reciente de *The New School* incluyendo este capítulo de la *École Libre*, y publicada para conmemorar su centenario, véase: FRIEDLANDER, Judith, *A light in Dark Times: The New School for Social Research and Its University in Exile*, Columbia University Press, New York, 2019.

⁵⁴ SCHEUERMAN, William, “Recalling and/or Repressing German Marxism? The Case of Ernst Fraenkel”, *Modern Intellectual History*, 2021, pp. 2-11.

gubernamental que ejercía una “arbitrariedad y violencia ilimitadas” y sin control jurídico alguno.⁵⁵ De esta forma se creó un doble *sistema legal*, que Fraenkel llamó el *estado dual*, el primero correspondiente al derecho privado y el segundo, al público. Esto posibilitó la singular combinación que caracterizó el régimen nazi: la mixtura entre el poder político arbitrario con una organización capitalista ordenada.⁵⁶

Fraenkel concibió que el estado que existía en la Alemania nazi consistía en, por un lado, el estado de prerrogativa, que era el estado de poder arbitrario en el que las autoridades podían actuar a discreción o para cualquiera que fueran los propósitos políticos encarnados en las SS y el partido nazi. Sin embargo, por el otro lado, el sistema judicial y el aparato burocrático-gubernamental siguieron funcionando normalmente. Los tribunales y el sistema administrativo del ejecutivo conformaron lo que llamó el estado normativo. Sin embargo, el estado normativo en opinión de Fraenkel no era el estado de derecho. Más bien, y aquí hay ecos de Max Weber, se trataba del sistema legal-burocrático heredado de la República de Weimar que continuó operando y que posibilitó el funcionamiento del sistema capitalista que requiere de ese orden legal-racional, pero que ya no se rigió por los principios anteriores del *Rechtsstaat*. La propiedad privada, los contratos, y la libertad empresarial fueron “sacrosantas”, y, según Fraenkel esto no fue en modo alguno accidental. En su lectura, deliberadamente se protegió a los sectores más privilegiados del capitalismo mientras se demolió a la clase trabajadora y al socialismo.⁵⁷

La muestra más contundente de que el estado normativo no corresponde al estado de derecho es su total sujeción al estado de la prerrogativa, “un sistema gubernamental que ejerce arbitrariedad ilimitada y violencia sin control legal y

⁵⁵ FRAENKEL, *The Dual*, 1941, p. XIII.

⁵⁶ *Ibidem*, p. XIV.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 75-80, 185.

facultada por elaborados poderes expresados en estatutos, decisiones judiciales y actividades de las agencias administrativas de gobierno”.⁵⁸ El gobierno y las instancias políticas se reservaban el derecho de intervenir “legalmente” a su antojo. El estado de la prerrogativa marcaba la pauta y el estado normativo se adaptaba. Fraenkel argumenta que el estado de prerrogativa ejerció su influencia e incorporó el estado normativo. Por lo tanto, el estado normativo era parte del sistema legal nazi y de un sistema legal-político que pudo lograr sus objetivos a través de varios métodos violentos. Por ejemplo, usaron la violencia cuando llegaron al poder, especialmente en marzo y abril de 1933, cuando acorralaron a los activistas de la oposición y los trataron brutalmente. Pero no usaron solamente la violencia: también utilizaron el sistema judicial que reformaron enérgicamente a la luz de su propia ideología y con el uso de la prerrogativa estatal. Inmediatamente en marzo de 1933, los nazis crearon tribunales especiales y luego, en abril de 1934, establecieron el infame Tribunal Popular.

Uno de los aspectos críticos del análisis de Fraenkel del estado dual fue que el estado de prerrogativa tenía la autoridad final para tomar decisiones. El estado normativo nunca tuvo la capacidad de anular el estado de prerrogativa. Este énfasis en primera impresión parece más weberiano que marxista. Sin embargo, como agudamente señala Scheuerman la autonomía de la prerrogativa es también relativa y el estado dual del nazismo solamente puede ser explicado sobre la base de una crítica marxista al capitalismo alemán.⁵⁹ Se mantuvo fundamentalmente como un Estado que domesticó y dominó a las clases subalternas y proveyó de extensos beneficios al capital monopolístico. Siguiendo la lectura de Scheuerman, este autor observa que combinando el marxismo con la distinción de Karl Mannheim entre la racionalidad funcional y sustantiva, Fraenkel describió el estado

⁵⁸ Ibidem, p. XIII.

⁵⁹ SCHEUERMAN, “Recalling”, 2021, pp. 5-6.

dual como poseedor de un “núcleo racional en una corteza irracional”, conteniendo simultáneamente una racionalidad legal y una racionalidad económica formal dentro de un orden social y político irracional. Ante la democracia de masas y el auge de una clase trabajadora organizada, la defensa del capitalismo requirió de formas legales y políticas que, siguiendo a Mannheim, eran fundamentalmente irracionales. La unión del capitalismo alemán con una dictadura imperialista tenía una lógica distintiva, estaban tan entretreídos con el estado dual que ninguno era posible sin el otro”.⁶⁰

No se trata aquí de establecer una desatinada comparación entre México y el régimen nazi sino de resaltar el argumento teórico de Fraenkel y tomar ciertos elementos que analíticamente pueden servir para interpretar las lógicas del Estado mexicano, sobre todo durante la Guerra Fría. Fundamentalmente, el estado dual nos presenta analíticamente con la posibilidad de concebir la coexistencia entre un orden legal estable y previsible que garantiza el funcionamiento del sistema capitalista y aparenta una normalidad institucional con la prerrogativa que posibilita la arbitrariedad y violencia absoluta dirigida a una clase, grupo, o sector social. El marco teórico proporcionado por Fraenkel puede utilizarse para dar cuenta de la aparente paradoja del caso mexicano: la creación de un orden legal e institucional estable y previsible para sus proyectos *modernizadores*, facilitadores y garantes del capitalismo occidental y la coexistencia de este aparato burocrático legalista con la arbitrariedad y la violencia frente a aquellas clases o grupos armados que representaban una amenaza al proyecto *priista* y al capitalismo modernizador en una geopolítica continental marcada por la Guerra Fría.

⁶⁰ Ibidem.

Conclusiones

Para concluir este capítulo, cabe señalar, primero que nada, que interpretar el régimen *priista* mexicano en términos de dictadura es correcto. Vargas Llosa tenía razón. El rigor académico que le exigió Octavio Paz en aquel histórico debate puede ser formulado sobre la base del modelo teórico de Andrew Arato que ha orientado parte de este capítulo. La dictadura, en realidad, es *inmanente e inminente* en las democracias. Si se entiende el argumento de que democracia y dictadura no son contrarias y que más aún pueden coexistir, entonces, es posible afirmar que las “democracias” *admiten formas o manifestaciones fragmentarias, zonificadas, discontinuas y soslayadas de la dictadura*, como la de México. La dictadura no tiene que ser necesariamente militar, visiblemente violenta y autoritaria, también puede presentarse disfrazada de revolución y democracia. A diferencia de los regímenes dictatoriales oligárquicos o del estado burocrático-autoritario que nos retrató Guillermo O’Donnell,⁶¹ en México no hubo violencia o represión masiva; los poderes públicos continuaron funcionando, y se celebraron (ni limpias, ni transparentes) elecciones periódicamente. Sin embargo, la constitución mexicana fue vulnerada en los dos principios básicos del constitucionalismo: la separación de poderes que fue anulada políticamente, y los derechos y garantías individuales que en un estado de derecho rigen para *todos*, sin *excepción*, mayorías y minorías, simpatizantes y disidentes, empresarios, trabajadores y campesinos, liberales y conservadores, socialistas y comunistas.

En segundo lugar, siguiendo el paradigma de la excepción, también podemos hablar de espacios de excepción, es decir aquellos agujeros negros con respecto a la ley, donde

⁶¹ O’DONNELL, Guillermo, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de California, Berkeley, 1973.

la clandestinidad, la violencia, la opresión, la vigilancia, así como la ausencia del Estado de derecho, de controles judiciales y de mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, dominaron. Donde el poder discrecional y mecanismos de excepción con respecto al estado de derecho como norma prevalecieron. De igual forma, la excepción no tiene que ser absoluta, puede coexistir con una aparente normalidad legal, con algo que se asemeja al “orden normativo” de Fraenkel. En ese sentido, la tercera propuesta, el concepto de *estado dual* nos permite dar cuenta de ciertas coexistencias paradójicas tales como la democracia y la dictadura, la normalidad y la excepción, la coexistencia de un “estado normativo” (pero no un Estado de derecho) para quienes no cuestionaron ni increparon al régimen *priista* y al capitalismo (en este punto histórico ya no podía existir el uno sin el otro) y la “prerrogativa” de imponer la “arbitrariedad y la violencia ilimitadas” sobre quiénes se atrevieron a hacerlo.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Bruce, “The Emergency Constitution”, en *Faculty Scholarship Series*, núm. 121, 2004.
- AGAMBEN, Giorgio, *Lo stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Turín, 2003.
- AGAMBEN, Giorgio, *State of Exception*, The University of Chicago Press, Chicago, 2005.
- AGUILAR RIVERA, José Antonio y Gabriel NEGRETTO, “Liberalism and Emergency Powers in Latin America: Reflections on Carl Schmitt and the Theory of Constitutional Dictatorship”, en *Cardozo Law Review*, núm. 21, 2000, pp. 1797-1823.
- ARATO, Andrew, “Good-bye to Dictatorships?”, en *Social Research*, vol. 67, núm. 4, 2000, pp. 925-955.

- ARATO, Andrew, "The Bush Tribunals and the Specter of Dictatorship", en *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, núm. 9, 2002, pp. 457-476.
- BARRETO Zamudio, Carlos, CRESPO, María Victoria (Coords.), *Zapatismos. Nuevas aproximaciones a la lucha campesina y su legado posrevolucionario*, Cuernavaca, UAEM, 2020.
- BARROS, Robert, *Constitutionalism and Dictatorship. Pinochet, the Junta and the 1980 Constitution*. Cambridge University Press, Nueva York, 2002.
- BOBBIO, Norbert, *Democracy and Dictatorship. The Nature and Limits of State Power*, Polity Press, Cambridge, 1989.
- CEDILLO, Adela y Fernando HERRERA CALDERÓN, *Challenging Authoritarianism in Mexico: Revolutionary Struggles and the Dirty War, 1964-1982*, Routledge, New York, 2012.
- CERVANTES, Andrés, MATARRITA, Mario y Sofía RECA, "Los estados de excepción en tiempos de pandemia: un estudio comparado en América Latina", en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 20, 2020, pp. 179-206.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano. Posibilidades de cambio*, Joaquín Mortiz, México 1974.
- CRESPO, María Victoria, "Legalidad y dictadura" en LIDA, Clara E., Horacio CRESPO y Pablo YANKELEVICH, *Argentina 1976. Estudios en torno al golpe de Estado*, El Colegio de México, México, 2007.
- CRESPO, María Victoria, *Del rey al presidente. Poder Ejecutivo, formación de Estado y soberanía en la Hispanoamérica revolucionaria, 1810-1826*, El Colegio de México, México, 2013.
- CRESPO, María Victoria, *Dictadura en América Latina. Nueva Aproximaciones Teóricas y Conceptuales*, UAEM, México 2017.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Los estados de excepción y la defensa de la Constitución", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 111, 2004.
- FRAENKEL, Ernst, *The Dual State. A Contribution to the Theory of Dictatorship* Oxford University Press, Nueva York, 1941.

- FRIEDLANDER, Judith, *A light in Dark Times: The New School for Social Research and Its University in Exile*, Columbia University Press, New York, 2019.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio, “Constitucionalismo perverso: Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia, 1957-1997”, en SOUSA SANTOS, Boaventura y Mauricio GARCÍA VILLEGAS (Eds.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia, Análisis socio-jurídico*, Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes, Bogotá, 2001, pp. 317-368.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y Rodrigo UPRIMNY, “El control judicial de los estados de excepción en Colombia”, en *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Editorial Norma, Bogotá, 2006.
- GARGARELLA, Roberto, “Democracy and Emergency in Latin America” en MADURO, Miguel y Paul W. KAHN, *Democracy in Times of Pandemic. Different Futures Imagined*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020.
- GÓMEZ UNAMUNO, Aurelia, *Entre fuegos, memoria y violencia de Estado*, University of North Carolina Press, Editorial A Contracorriente, Raleigh, NC, 2020.
- GONZÁLEZ JÁCOME, Jorge, “Emergency Powers and the Feeling of Backwardness in Latin American State Formation”, en *American University International Law Review*, vol. 26, núm. 4, 2011, pp. 1073-1106.
- GONZÁLEZ JÁCOME, Jorge, *Estados de excepción y democracia liberal en América del Sur: Argentina, Chile y Colombia (1930-1990)*, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2015.
- HEISS, Claudia, “Emergencia y proceso constituyente. La frágil construcción de una salida democrática al choque de legitimidades”, en CONTRERAS, Pablo, (Ed.), *La ley de la emergencia. Ensayos sobre el derecho, la excepción y la pandemia* (pp. 1-12), DER Ediciones, Santiago de Chile, 2021.
- HEISS, Claudia, “Desafíos de los estados de excepción en el proceso constituyente”, en *Revista Política*, vol. 58, núm.1, 2020, pp. 57-71. Doi:10.5354/0716-1077.2020.61562.

- KOSELLECK, Reinhart, *Historias de Conceptos, Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*, Trotta, Madrid, 2012.
- LOVEMAN, Brian, *The Constitution of Tyranny, Regimes of Exception in Spanish America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1993.
- MARX, Karl, *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*, International, Nueva York, 1963.
- MORRIS, Douglas G., *Legal Sabotage: Ernst Fraenkel in Hitler's Germany*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020.
- ROSSITER, Clinton, *Constitutional Dictatorship, Crisis Government in the Modern Democracies*, Harbinger, Nueva York, 1963.
- SARTORI, Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Nueva Jersey, 1987.
- SCHMITT, Carl, *Constitutional Theory*, Duke University Press, Durham, 2008.
- _____, *The Concept of the Political. Expanded Edition*. The University of Chicago Press, Chicago, 2007.
- _____, *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, The University of Chicago Press, Chicago, 2005;
- _____, *Legality and Legitimacy*, Duke University Press, Durham, 2004.
- _____, *La dictadura. Desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.
- SCHUEURMAN, William, “Recalling and/or Repressing German Marxism? The Case of Ernst Fraenkel”, *Modern Intellectual History*, 2021, pp. 2-11.
- SOUSA SANTOS, Boaventura y GARCÍA VILLEGAS, Mauricio (Eds.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia, Análisis socio-jurídico*, Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes, Bogotá, 2001.
- STANFORD, Catherine, “Nicaragua and Agamben’s State of Exception: Misunderstood History and Current Crisis”, en *Latin American Policy*, vol. 10, núm. 1, 2019. Doi: <https://doi.org/10.1111/lamp.12160>.

- TOCQUEVILLE de, Alexis, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- VALADÉS, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, UNAM, México, 1974.
- WRIGHT, Claire, “Going beyond the Roman dictator: a comprehensive approach to emergency rule, with evidence from Latin America”, en *Democratization*, vol. 19, núm. 4, 2012, pp. 713–734.
<https://doi.org/10.1080/13510347.2011.619779>.
- WRIGHT, Claire, *Emergency Politics in the Third Wave of Democracy. A Study of Regimes of Exception in Bolivia, Ecuador and Peru*, Lexington Books, Lanham, 2015.
- ZUCKERMAN, Ian, “One Law for War and Peace? Judicial Review and Emergency Powers between the Norm and the Exception”, en *Constellations, An International Journal of Critical and Democratic Theory*, vol. 13, núm. 4, 2006.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
“Encuentro Vuelta. Siglo XX: La experiencia de la libertad. Del comunismo a la sociedad abierta”, 27 de agosto-2 de septiembre de 1990l, Televisa. Debate completo disponible en: <https://youtu.be/G-5aq86kylI?t=2627>