



El estado de excepción a escala comparada. Notas a partir de los casos argentino, chileno y uruguayo durante la década de 1950

Marina Franco¹
Mariana Iglesias²

Resumen

El artículo aborda el recurso al estado de excepción como instrumento de gobiernos democráticos en el Cono Sur durante la década de 1950, entendiéndolo como una situación política que habilita a los poderes instituidos a suspender total o parcialmente el Estado de derecho en casos considerados amenazas al orden interno. En ese marco político, las medidas de los gobernantes quedan legitimadas por una fuerza que está a la vez dentro y fuera del orden legal y se habilita al tratamiento de diversos actores como peligrosos u enemigos de la organización política. Realizaremos un abordaje histórico comparado del recurso al estado de excepción en Argentina, Chile y Uruguay tomando tres coyunturas representativas de cada caso. El enfoque comparativo permitirá la desnaturalización de los tres casos para advertir cómo ciertas lógicas y prácticas políticas propias y específicas de cada sociedad están lejos de ser naturales u obvias y requieren explicación. Además, aspiramos a detectar rasgos comunes de los tres casos que permitan identificar, por un lado, algunos aspectos políticos que puedan ser entendidos como característicos del recurso al estado de excepción y, por el otro, dar cuenta de aspectos históricos y de época propios y más generales del período seleccionado.

Palabras clave: estado de excepción; democracia; Argentina; Chile; Uruguay.

1 Universidad Nacional de San Martín/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina. Correo electrónico: mfranco@unsam.edu.ar

2 Universidad de la República-Facultad de Derecho/Sistema Nacional de Investigadores. Uruguay. Correo electrónico: marianaigles@gmail.com

State of exception on a comparative scale. Notes on Argentinian, Chilean and Uruguayan cases throughout the 1950s.

Abstract

This article outlines the use of state of emergency measures as an instrument of democratic governments in the Southern Cone during the 1950s, when the political situation enabled the authorities to suspend the rule of law, totally or partially, in cases deemed as a threat to internal order. The application of such measures at once generates a situation in which the governments' measures are legitimized by a force that is both within and outside the legal framework, and which leads to those perceived as dangerous being seen as enemies of the political system. To this end, we have adopted a comparative historical approach to the use of state of emergency measures in Argentina, Chile and Uruguay, taking three situations as representative examples of each case. By means of a comparative study we show how the patterns of logic and political practice specific to each country are far from normal or clear and require explanation. In addition we have sought to identify what the three cases have in common, that permit us to consider, on the one hand, certain political aspects that can be understood as characteristic of the resort to states of emergency and, on the other, to explain historical aspects both specific to the period in question and more generic as well.

Key words: state of emergency; democracy; Argentina; Chile, Uruguay.

Fecha de recepción de originales: 01/08/2014.

Fecha de aceptación para su publicación: 28/11/2014.

El estado de excepción a escala comparada. Notas a partir de los casos argentino, chileno y uruguayo durante la década de 1950

En este trabajo abordamos el recurso al estado de excepción como instrumento político utilizado por gobiernos democráticos³ en el Cono Sur durante la década de 1950. Entendemos por *estado de excepción* una situación política caracterizada por la disposición de instrumentos legales -que denominaremos genéricamente *medidas de excepción*- que habilitan a los poderes instituidos a suspender total o parcialmente el *Estado de derecho* en casos considerados como amenazas al orden interno, lo que genera un marco político de acción en el que las medidas de los gobernantes quedan legitimadas por

³ La calificación del caso argentino como gobierno democrático es discutible dada la proscripción política que dejó al peronismo fuera de la pugna electoral. No obstante, y para simplificar nuestra exposición, consideraremos a los tres casos aquí abordados como gobiernos democráticos en tanto fueron conformados a partir de elecciones y organizados según prescripciones constitucionales.

una fuerza que está al mismo tiempo dentro y fuera del orden legal (Agamben, 2007) y que habilita al tratamiento de los actores considerados peligrosos como enemigos de la organización política.⁴

El estado de excepción ha sido un recurso habitual en la historia de los Estados modernos; su uso ha estado pautado por lógicas históricas y de época específicas, así como por las particularidades políticas e institucionales de cada formación política. En los países del Cono Sur, la utilización de diversas medidas de suspensión del Estado de derecho para mantener el orden interno en nombre de su preservación ha sido constante a lo largo del XX. Sin embargo, tal práctica de gobierno ha quedado eclipsada por el peso histórico y de las memorias sociales de los regímenes dictatoriales de la segunda parte del siglo XX, y por la construcción dicotómica que suele contraponer democracia con autoritarismo -como dos regímenes puros y diferentes- al momento de explicar el devenir político latinoamericano.

Proponemos entonces un abordaje histórico comparado del recurso al estado de excepción en Argentina, Chile y Uruguay tomando tres coyunturas como ejemplos representativos de cada caso. Mediante el enfoque comparativo nos interesa, en primer lugar, realizar un ejercicio de desnaturalización en tanto la contraposición de los tres casos nacionales permite advertir cómo ciertas lógicas y prácticas políticas propias y específicas de cada sociedad, habitualmente entendidas como “datos”, están lejos de ser naturales u obvias y requieren explicación. En segundo lugar, aspiramos a detectar rasgos comunes a los tres casos que permitan identificar, por un lado, aspectos políticos que puedan ser comprendidos como característicos del recurso al estado de excepción en sí -aunque sin ánimo de proponer leyes generales- y, por el otro, dar cuenta de aspectos históricos y de época propios y más generales del período elegido.

En función de esta propuesta, daremos cuenta someramente de los elementos más relevantes de las coyunturas seleccionadas en estos tres países a lo largo de la década de 1950. Consideramos que es una etapa fructífera para pensar el problema porque pueden verse en interacción las dinámicas internas específicas de cada país y el contexto internacional de Guerra Fría, sin que esta última sea todavía determinante en cuanto a la lucha contra el comunismo

4 Existen diversas maneras de denominar y conceptualizar el fenómeno. A grosso modo, están quienes entienden por tal la conformación de una situación política que sobrepasa la disposición de herramientas constitucionales que habilitan la suspensión total o parcial del Estado de derecho, como Schmitt (1986, 1991) y Agamben (1998, 2007), otros lo entienden con un alcance teórico mucho más vasto que el aquí adoptado; y aquellos que se manejan con conceptos más restrictivos y que refieren directamente a los instrumentos legales específicos mediante los cuales las autoridades gubernamentales pueden tomar medidas en contradicción con las prescripciones del Estado de derecho (estado de sitio, prerrogativas, poderes de emergencia, ley marcial, estado de emergencia, medidas prontas de seguridad, toque de queda), a lo largo del tiempo y entre muchos otros. Por ejemplo, Rossiter (1948); Ferejohn y Pasquino (2006); Negretto (1994).

emprendida por los distintos sectores políticos nacionales en la década siguiente. A continuación, presentaremos una breve descripción de cada escenario nacional a fin de exponer los elementos necesarios para comprender los ejes de análisis propuestos en el apartado siguiente. Finalmente, recapitularemos dando cuenta de las líneas de investigación que consideramos necesario desarrollar a futuro para testear la pertinencia de la propuesta analítica desplegada.

Uruguay: el estado de excepción como marco para la negociación

El período enmarcado entre 1951 y 1952 evidenció serios problemas económicos generados por las oscilaciones en los precios internacionales de los productos exportables y por las tendencias inflacionarias en el mercado interno. En ese contexto, entró en vigencia la Constitución sancionada el año anterior y, con ella, el Consejo Nacional de Gobierno (CNG), una forma de PE colegiado integrado por nueve miembros, seis asignados al partido más votado en las elecciones y tres al que le seguía en cantidad de sufragios. De esa manera, el gobierno quedó integrado por una mayoría batllista, del Partido Colorado,⁵ y por un sector del Partido Nacional, el herrerismo.⁶ Ese año, el Poder Ejecutivo (PE) recurrió a *medidas prontas de seguridad* (mps)⁷ en dos ocasiones. Primero, en un conflicto protagonizado por el gobierno y por funcionarios del Ministerio de Salud Pública. Luego, frente a la paralización del transporte de colectivos de Montevideo. A continuación, nos detendremos en el primero de ellos.

En marzo de 1952, tras rumores de un conflicto encabezado por funcionarios del Ministerio de Salud Pública en reclamo de aumentos salariales, el

5 Sector de extracción ideológica liberal identificado con la promoción del Estado benefactor (Barrán y Nahum, 1979 a 1985; Bayce, 1989; Caetano, 1989; Caetano y Rilla, 1994, 2003).

6 Sector de derecha identificado con una cosmovisión nacionalista y conservadora (Alonso y Demasi, 1986; Caetano y Jacob, 1989, 1990, 1991; Caetano, 1993; Broquetas, 2010).

7 En el derecho uruguayo la figura de excepción más utilizada históricamente han sido las llamadas *medidas prontas de seguridad*. Las mps son una prerrogativa constitucional que el PE tiene desde la entrada en vigencia de la primera Constitución que el país tuvo y consiste en “tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando inmediatamente cuenta a la Asamblea General, o en su receso, a la Comisión Permanente, de lo ejecutado y sus motivos, estando a su resolución” (Constitución de la República, 1830, art. 81). Esta atribución le permite al PE disponer medidas excepcionales que puedan poner en suspenso al Estado de derecho –salvo aspectos vinculados con las garantías individuales– frente a situaciones que configuren situaciones de necesidad según su interpretación. No existe un único criterio sobre el alcance, general o específico, que esas medidas pueden tener aunque siempre se las contraponen con la figura del estado de sitio (Jiménez de Aréchaga, 1998; Deus, 1969; Semino, 1996; Esteva Gallicchio, 2002) y se omite que la esencia de ambos recursos es la misma (Agamben, 2007). Hay acuerdo en el procedimiento a seguir para la sanción del recurso, ya que está explícitamente aclarado en la Constitución. Una vez que las mps son dispuestas mediante decreto del PE y entran en vigencia deben ser remitidas, antes de que se cumplan 24 horas de su disposición, a la Asamblea General (AG) del Poder Legislativo (PL) para que el órgano las discuta públicamente y vote si las mantiene o no (aunque en las sesiones correspondientes siempre se habló de aprobarlas o no).

CNG hizo una exhortación pública a los trabajadores para que se mantuvieran en sus puestos de trabajo. Pese a ello, el 19 de marzo los funcionarios declararon la huelga para exigir que el Parlamento discutiera el proyecto de presupuesto que el gobierno anterior había elaborado. La medida, impulsada por la Federación de Funcionarios de Salud Pública y por la Asociación de Técnicos de Salud Pública, dispuso el cese sucesivo de los servicios por lapsos de 48 horas. Inmediatamente, el PE dispuso mps arguyendo que la “actitud asumida por los funcionarios de Salud Pública, en el abandono de sus tareas” configuraba “un estado de conmoción interna y de subversión institucional, susceptible aún de agravarse”.⁸ Las disposiciones fijadas como medidas de seguridad fueron: la intervención de los hospitales públicos por parte de los efectivos del Ejército; la prohibición de las reuniones públicas de los funcionarios en conflicto y de la difusión de información que promocionara la huelga y la suspensión de todos los trabajadores del Ministerio de Salud Pública que hubieran abandonado su trabajo si no se reintegraban en un plazo de 24 horas; la adjudicación de la ejecución del decreto a los Ministerios de Salud Pública, Interior y Defensa Nacional y la habilitación para que realizaran las contrataciones y los gastos necesarios para ello. Las disposiciones excepcionales fueron defendidas por los sectores que integraban el PE. En el Parlamento, contaron con el voto favorable del nacionalismo independiente y de la Unión Cívica. La oposición estuvo encabezada por el Partido Socialista y por el Partido Comunista, quienes apoyaron la huelga de los funcionarios de Salud Pública y su derecho a disponer ese tipo de medidas gremiales. También se opusieron representantes colorados independientes. Las mps rigieron hasta el 1° de abril, fecha en que se dictó el cese tras el acuerdo alcanzado entre los funcionarios y el gobierno. El conflicto llegó a su fin mediante la promesa, realizada por el PE, de que el presupuesto sería tratado en el Parlamento el mes siguiente.

La huelga fue abordada como una situación excepcional por los representantes partidarios que apoyaron el recurso a partir de una doble argumentación, expuesta con diferentes matices. El común denominador entre todos esos grupos políticos estuvo en la convicción de que el gobierno y la sociedad se encontraban frente a una situación anormal. Por un lado, porque estaba en peligro la prestación de un servicio que era considerado esencial para la población y, por el otro, porque los medios a los que habían recurrido los trabajadores podían afectar la pervivencia de los mecanismos institucionales y legales que se suponían constitutivos al régimen democrático del país.

En líneas generales, para los representantes batllistas la existencia de un comité de huelga era la principal fuente de peligro, allí radicaba el germen de

8 Registro Nacional de Leyes y Decretos. 20 de marzo de 1952. Publicación del Diario Oficial. Biblioteca Nacional, Montevideo.

una potencial subversión institucional ya que los funcionarios harían uso de instalaciones estatales desconociendo a sus autoridades legítimas.⁹ Sin poner esto en cuestión, otros integrantes del sector enfatizaron que el peligro radicaba en que los trabajadores pretendieran presionar a las autoridades legítimas para que actuaran en función de sus intereses, sin respetar los mecanismos institucionales que regulaban la discusión sobre el presupuesto.¹⁰ Desde el herrerismo, tras destacarse igualmente el peligro institucional que generaba la existencia de un comité de huelga como autoridad reconocida por los trabajadores, el punto más esgrimido para enfatizar la gravedad de la situación fue que los médicos habían abdicado de sus tareas y ello afectaba seriamente a la sociedad.

La noción de complot fue abonada principalmente por los representantes de la lista 14 del batllismo y coincidió con lo manifestado por el PE, tanto en sus resoluciones¹¹ como en el Parlamento. En tal sentido, se abordó al movimiento como un foco de rebelión inicial y se planteó que no era un hecho aislado sino que se inscribía en otros movimientos que denotaban perfecta coordinación y cuyo objetivo era poner a prueba las capacidades del Estado en sus diferentes órbitas. El peligro era la desestabilización del Estado y, con ello, el advenimiento del totalitarismo, fascista o comunista.¹² Así, la defensa de la democracia y de las instituciones fue el sintagma que permitió articular los distintos posicionamientos políticos en torno a las mps. Y, en esa línea, la defensa del Estado se justificó por su carácter democrático.

En este caso, mediante la decisión de encauzar el conflicto entre el PE y los trabajadores de la salud pública, el gobierno logró, por un lado, inclinar las negociaciones a su favor y zanjar el conflicto posponiendo su resolución definitiva, ya que el acuerdo se centró en el compromiso gubernamental de evaluar los ajustes presupuestarios y no en una definición específica sobre el futuro salarial de los trabajadores. Por otro lado, la disposición del recurso le permitió al sector mayoritario del PE contar con el apoyo explícito del principal sector de la oposición y dejar en evidencia que el espectro político partidario, casi en su totalidad, tomaba partido por el gobierno en el marco del conflicto. Ello, en una coyuntura política de especial sensibilidad dado que el nuevo organismo de gobierno debía demostrar sus aptitudes para garantizar las acciones básicas de todo PE,

9 *Diario de Sesiones de la Asamblea General*. 21-22 de marzo de 1952. PL. Biblioteca Nacional, Montevideo.

10 *Diario de Sesiones de la Asamblea General*. 21-22 de marzo de 1952. PL. Montevideo.

11 Registro Nacional de Leyes y Decretos. 11 de septiembre de 1952. Publicación del Diario Oficial. Biblioteca Nacional, Montevideo.

12 *Diario de Sesiones de la Asamblea General*. 21-22 de marzo de 1952. PL. Montevideo.

principalmente la estabilidad del gobierno -lo que éste entendía como orden-, así como los servicios básicos que prestaba a la población; en este caso, la salud.

Chile: del estallido social a la concentración del poder

Hacia 1957 el gobierno personalista del general Carlos Ibáñez, quien inició su mandato en 1952 con apoyo de grupos de izquierda, había profundizado su perfil conservador y el peso que sectores de derecha tenían en su interior. Las promesas de avanzar en la senda de un nacionalismo económico, profundizar la justicia social, gobernar por encima de los partidismos y poner un freno a la inflación le dieron inicialmente el apoyo de las clases medias y trabajadoras. No obstante, en medio de la pervivencia de desajustes en la balanza comercial y del incesante aumento de la inflación, la política económica de Ibáñez terminó cobrando un sesgo ortodoxo que le quitó el apoyo de varios sectores sociales y políticos. En ese contexto, la inflación se convirtió en uno de los problemas económicos más evidentes y prioritarios del gobierno (Milos, 2007).

Durante abril de 1957 se produjo un conflicto en el que confluyeron aspectos de la compleja situación económica -signada por el alza permanente de la inflación, la caída internacional de los precios del cobre y del salitre, la tendencia alcista del dólar y el creciente déficit fiscal-, y la confirmación política del reacomodo de los apoyos con que contaba Ibáñez luego de las elecciones parlamentarias realizadas en marzo. En esa instancia, el Partido Agrario Laborista, principal apoyo de Ibáñez, tuvo un magro resultado en relación con el obtenido por los restantes partidos.

La magnitud de la conflictividad social vivida durante los primeros meses de 1957 se vio incrementada tras la decisión gubernamental de habilitar el aumento de las tarifas del transporte público, como consecuencia de las incesantes demandas de los empresarios, proceso que supuso un conflicto dentro del gobierno dado que no había unanimidad ministerial en los criterios para fijar la suba. Finalmente, hacia mediados de marzo, el gobierno aprobó un aumento cercano al 50% en las tarifas del transporte de los colectivos urbanos y suburbanos, tanto públicos como privados; aunque los empresarios ya habían comenzado a cobrar con anticipación tarifas más elevadas. La respuesta de la población fue prácticamente inmediata con manifestaciones espontáneas y casi simultáneas en tres ciudades: Valparaíso, Santiago y Concepción. Estudiantes en particular y ciudadanía en general se negaban a pagar las nuevas tarifas e implementaron acciones para entorpecer el tránsito y, en algunos casos, arremetieron contra los vehículos de transporte colectivo. Estas medidas

fueron *in crescendo* en su intensidad y violencia hasta alcanzar su pico en los primeros días de abril.

Las mayores manifestaciones tuvieron lugar en Valparaíso y sus principales actores fueron obreros y estudiantes, quienes con el apoyo político del Frente de Acción Popular (FRAP), la Falange y el Partido Radical, conformaron un Comando Provincial por la Derogación de las Alzas. Como consecuencia, la provincia fue declarada en *estado de emergencia*¹³ y se sucedieron fuertes enfrentamientos entre manifestantes y carabineros en Valparaíso, Santiago y Concepción. Varios dirigentes sociales -muchos de ellos provenientes del ámbito sindical- fueron detenidos mediante la aplicación de la Ley de Defensa Permanente de la Democracia.¹⁴ Mientras se sucedían las movilizaciones y conversaciones entre dirigentes y autoridades, un hecho reavivó el conflicto: una estudiante fue muerta en Santiago durante una manifestación. Ello generó una protesta social masiva que se desencadenó con mayor fuerza el 2 de abril y los carabineros fueron desbordados por la movilización. El gobierno decidió el retiro de la fuerza policial y estableció la ocupación militar de la ciudad; declaró el *estado de sitio*¹⁵ en varias provincias y el toque de queda. El conflicto dejó

13 El estado de emergencia no contó con rango constitucional sino hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1980. Dicha figura tuvo origen en la Ley 7200 de 21 de julio de 1942, sancionada durante el gobierno de Juan Antonio Ríos, y reglamentada por el Decreto con Fuerza de Ley 34/2245 del 17 de noviembre de ese año. La norma habilitó al Presidente de la República a declarar como zonas de emergencia puntos específicos del territorio nacional durante seis meses, luego de su entrada en vigencia (art. 23). Para ello, esos territorios debían encontrarse bajo peligro de ataque o invasión exterior o de actos de sabotaje contra la seguridad nacional. El PE debía contar con un informe previo del Consejo Superior de la Defensa Nacional, dependiente del Ministerio de Defensa, para disponer la medida de excepción. Los territorios decretados como zona de emergencia pasaban a estar bajo control del jefe militar correspondiente a la zona, y las autoridades administrativas, aunque continuaban en sus cargos, quedaban subordinadas a este militar. La aplicación de esta figura tuvo vigencia inicial por seis meses, aunque continuó siendo aplicada con posterioridad y luego fue incorporada en otras normas, muchas veces, bajo la forma de facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, hasta que la Ley 12927 del 6 de agosto de 1958, referida a seguridad interior del Estado, instituyó la figura del estado de emergencia. Esta normativa permitía restringir libertades personales y de imprenta, limitar el derecho de reunión, detener y trasladar personas, mantener en secreto las obras y noticias de carácter militar que se realizaran en la zona, prohibir la difusión y publicación de noticias de índole militar, reprimir la propaganda entendida como antipatriótica, reglamentar el uso del armamento por parte de la población civil, vigilar a las personas consideradas peligrosas; también habilitaba la posibilidad de establecer tribunales militares, entre otras acciones (Jiménez Larraín, 2010).

14 La Ley 9987, también conocida como “Ley maldita”, fue promulgada el 3 de septiembre de 1948 bajo la presidencia de Gabriel González Videla (1946-1952), quien había ganado las elecciones a través de un pacto electoral con el Partido Comunista chileno (PCC). La ley declaró ilegal al PCC y una parte de sus votantes fue borrada de los registros electorales. También expulsó de la administración pública a centenares de funcionarios de ese partido, destituyó a dirigentes sindicales de ese origen y restringió el derecho a huelga y la acción sindical. Estas últimas medidas no fueron derogadas cuando la ley se suprimió en 1958 (Huneeus, 2009).

15 La figura del estado de sitio tuvo distintas regulaciones a lo largo de la historia constitucional chilena. La forma aplicada en esta oportunidad fue la fijada en la Constitución de 1925. El art. 72, inc. 17, de dicha Constitución habilitó al PE a dictar el estado de sitio a una parte o a todo el territorio nacional en caso de ataque exterior. En casos de problemas internos, la prerrogativa quedaba en manos del Parlamento y, en caso de que este estuviera de receso, volvía a recaer en manos del Ejecutivo. Durante la vigencia del estado de sitio el Presidente quedaba habilitado para disponer el arresto y traslado de personas y a detenerlas en lugares distintos a los destinados para presos comunes; pero las garantías constitucionales otorgadas a diputados y senadores no podían ser vulneradas. Tales medidas solo podrían regir mientras el estado de sitio estuviera vigente. Además, el Código de Justicia Militar de 1925 complementó esta prescripción

un saldo de aproximadamente veinte muertos y cientos de heridos y detenidos.

La conflictividad comenzó a amainar hasta que el 5 de abril el gobierno anunció la creación de una comisión con participación de organizaciones estudiantiles, obreras y de empleados que reevaluaría el aumento. El 7 se informó la suspensión de las nuevas tarifas hasta que la comisión recientemente formada se expidiera al respecto. Mientras tanto, el Parlamento discutía el proyecto de ley de *facultades extraordinarias* enviado por el PE con el fin de contar con las herramientas legales que consideraba necesarias para afrontar la situación.¹⁶ Así, el gobierno buscaba disponer de un instrumento legal que le permitiera reasumir el control político de la situación y asegurarse la definitiva resolución del conflicto y el restablecimiento del orden público.

Frente a la conflictividad social, la respuesta inicial de las autoridades fue echar mano a la fuerza policial y militar para mantener el control de las ciudades en conflicto. Primero, mediante las posibilidades que les daba el estado de emergencia -medida discutida por haber sido una figura legal sancionada para un período específico y caducada para el año 1957-, reforzado por la aplicación de la Ley de Defensa Permanente de la Democracia en lo que hacía a la posibilidad de detener personas. Segundo, mediante la disposición del estado de sitio, arguyendo la existencia de un plan comunista que se aprovechaba de la situación para promover acciones sediciosas, y cuyo objetivo sería la desestabilización del régimen constitucional y el entorpecimiento de la recuperación económica que el gobierno se proponía lograr.¹⁷ A esto se sumó el toque de queda, medida fiscalizada por la fuerza militar y orientada a garantizar el control de los territorios en conflicto a partir de la prohibición de la circulación nocturna. Finalmente, mediante la unificación de todas estas acciones a través de la disposición de facultades extraordinarias que apuntaban a extender la vigencia de las medidas de control, similares a las anteriores, por el término de sesenta días¹⁸ y bajo gestión del Ejecutivo.

El gobierno, a través de sus representantes ministeriales, recurrió en líneas generales a la idea de complot comunista para sustentar la necesidad de

estableciendo que en casos de disposición del estado de sitio en tiempos de guerra la jurisdicción militar se extendería a los territorios bajo esa disposición (Jiménez Larraín, 2010).

16 La Ley 12452 brindó facultades extraordinarias al Presidente. Así, el PE quedó habilitado para restringir libertades personales, de imprenta, de radiodifusión, de telecomunicación, de reunión; someter a las personas a vigilancia de la autoridad; trasladar a personas que considerase peligrosas; arrestar a personas y detenerlas en establecimientos distintos a los destinados para presos comunes; disponer investigaciones con allanamientos. Véase Ley 12452. 16 de abril de 1957. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago de Chile.

17 Decreto 1440. 3 de abril de 1957. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago de Chile.

18 Aunque finalmente fue derogada el 26 de abril de 1957 mediante la Ley 12454.

sancionar facultades extraordinarias. Según el ministro del Interior, la tradicional democracia chilena estaba siendo afectada por los planes comunistas, que aprovechaban cualquier pretexto -en este caso el alza de las tarifas- para poner en práctica sus planes desestabilizadores,¹⁹ e independientemente de los actores concretos que pudiera haber señalado, dejó en claro que la protesta era considerada ilegítima, por haber sido canalizada al margen de la ley y sin respetar los pronunciamientos de la autoridad gubernamental. Ante esta situación, el funcionario señaló que se necesitaban medidas preventivas para evitar la concreción de amenazas al orden constituido, previstas para casos entendidos como excepcionales.²⁰ Este último punto mostró mayor sintonía con el tipo de justificaciones dadas por los representantes del Partido Liberal y del Conservador Unido, preocupados por la defensa del orden constitucional, el régimen democrático y el orden social, porque a su entender, se podrían ver amenazados por el incremento de las protestas y movilizaciones generadas por el imparable aumento de la inflación.²¹

La decisión de recurrir a facultades excepcionales le permitió al gobierno contar con herramientas para mantener el control de la situación y lograr también que los partidos políticos con representación parlamentaria se definieran a favor o en contra del PE, algo que no siempre sucedía con la sanción del estado de sitio. Así, mediante la solicitud de facultades extraordinarias, el Ejecutivo podría frenar el avance de acuerdos interpartidarios autónomos tendientes a calmar la situación. Esto había sucedido el 2 de abril, cuando representantes de los partidos políticos, a excepción del Partido Agrario Laborista, firmaron un acuerdo que proponía detener la vigencia de las nuevas tarifas y formar una comisión que estudiara nuevamente el tema. Además, permitía poner coto al acercamiento entre partidos de extracción más popular, como el FRAP y el Radical, con los manifestantes. De este modo, las facultades extraordinarias contaron con el apoyo de los Partidos Liberal, Nacional, Conservador Unido, Agrario Laborista y, finalmente, de una parte importante de la Falange Nacional. El Partido Radical se pronunció en contra aunque no de manera unánime, mientras que el FRAP lo hizo en su conjunto (Milos, 2007).

De este modo, un conflicto de corte económico y social, cuyos

19 Ver intervención del ministro del Interior en *Historia de la ley* (publicación oficial). 4 de abril de 1957. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago de Chile.

20 Ver intervenciones del ministro del Interior y del ministro de Justicia en *Historia de la ley* (publicación oficial). 5 de abril de 1957. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago de Chile.

21 Ver intervenciones de los legisladores Amunátegui y Moore, del Partido Liberal, y del legislador Bulnes Sanfuentes, del Partido Conservador Unido, en *Historia de la ley* (publicación oficial). 6 de abril de 1957. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago de Chile.

protagonistas fueron ciudadanos que actuaron espontáneamente en reacción a una medida que los perjudicaba en el ámbito cotidiano, logró canalizarse mediante las instituciones políticas vigentes. Esto permitió a los partidos políticos y al sistema institucional retomar el centro de la escena, y al PE controlar de la situación (Milos, 2007; Moulián, 2006).

Argentina: el estado de excepción como acto preventivo y permanente

El gobierno de Arturo Frondizi asumió el poder en mayo de 1958, tras una larga dictadura militar conocida como “Revolución Libertadora”, cuyo objetivo fue poner fin al régimen peronista y, de manera más general, “desperonizar” el país. A su vez, Frondizi, perteneciente a la fracción intransigente del partido radical, había sido electo por un escaso margen de votos y a partir de un acuerdo secreto con el ex presidente Juan Domingo Perón -en el exilio desde su derrocamiento en 1955-, según el cual se comprometía a restituir al peronismo y al sindicalismo peronista sus espacios y los derechos políticos suprimidos. Por lo tanto, el nuevo gobierno constitucional inició su mandato jaqueado por las presiones militares para mantener el peronismo fuera del juego político y, a su vez, estaba obligado a mantener el acuerdo con Perón y obtener el apoyo de las mayorías populares y obreras peronistas, necesario para asegurar la gobernabilidad y las futuras contiendas electorales. A estas presiones se sumó una oposición partidaria amplia, antiperonista, que obstruyó sistemáticamente las medidas de gobierno frondizistas y los acuerdos con Perón (que se hicieron públicos en el momento de las elecciones).²²

Si este contexto auspiciaba una difícil gestión, el programa económico desarrollista impulsado por Frondizi exacerbó las tensiones, en buena medida porque contradijo sus promesas electorales. Al poco tiempo de asumir, el nuevo presidente anunció sorpresivamente una serie de contratos petroleros hechos de manera secreta con empresas multinacionales que no pasaron por el Parlamento -como estaba estipulado para esos casos- y en contradicción abierta con el espíritu económico nacionalista proclamado en su programa proselitista.²³ El anuncio de dichos contratos fue el inicio de una enconada oposición de amplísimos sectores políticos y obreros, quienes los consideraron una traición a la promesa de nacionalización de las materias primas. En la

22 Sobre el período y sus tensiones, véase Casas (1973); Rodríguez Lamas (1984); Fraga (1992); Potash (1971); Novaro (2010).

23 En realidad, aunque es menos pertinente para nuestro análisis, el primer gran conflicto se había planteado unos meses antes a raíz de la iniciativa gubernamental de permitir el funcionamiento de universidades privadas con títulos profesionales habilitantes. Ello desató un enorme conflicto estudiantil conocido como “laica o libre”, que dio lugar a importantes niveles de represión y la suspensión del derecho de reunión por parte del gobierno.

provincia de Mendoza, los obreros de las industrias estatales de petróleo declararon una huelga contra la nueva política a fines de octubre. Ante la medida, Frondizi declaró que la acción no era de carácter gremial, sino política, con intenciones insurreccionales, y que pretendía abrir el camino a nuevas dictaduras supuestamente respaldadas en la democracia o la justicia social (Frondizi, 1978). De esta manera, se hacía clara alusión al peronismo excluido del juego político como principal fuerza de amenaza al orden y la seguridad. Por detrás del peronismo, Frondizi también denunció los planes de dominación del comunismo, creando zozobra en los sectores gremiales. “Estos sectores componen los enemigos de la nación que se oponen al desarrollo, al futuro y al mantenimiento de los servicios básicos para el funcionamiento nacional” (Frondizi, 1978, p. 208). Declarar una huelga para torcer por la fuerza actos de gobierno como los contratos, significaba “un ataque a la constitución” y a la democracia y, por lo tanto, era “pura y simplemente subversión”, puntualizaba Frondizi (1978, p. 208).

Dos días después, el Ejecutivo decretó el *estado de sitio*²⁴ en todo el país por un mes. Esta decisión se resolvió cuando el Congreso -cuerpo que debía decidir la aplicación del instrumento excepcional en caso de “conmoción interna”- estaba aún en periodo de sesiones. Al respecto, el PE argumentó que la medida había sido tomada a medianoche, cuando el Parlamento no estaba efectivamente sesionando. No obstante, al día siguiente la medida fue ratificada por ley en el Congreso, el oficialismo adujo su carácter *preventivo* para asegurar la continuidad del orden y de las instituciones amenazadas. En tanto, la oposición manifestó que la medida negaba el derecho de huelga, que no existían las causas de conmoción interna reclamadas por la Constitución, que no se podía usar con carácter preventivo y cuestionó la interpretación del Ejecutivo sobre el receso del Congreso al momento de la declaración del estado de sitio. De esta manera, buena parte del debate pasó finalmente por la dimensión interpretativa -y finalmente, política- del recurso tal cual estaba previsto en la Constitución.²⁵

24 El estado de sitio es el único instrumento de emergencia que existe en la Constitución Argentina (art. 23) y ha sido objeto de numerosas polémicas sobre sus alcances debido a que nunca fue reglamentado, salvo las causales y alcances fijados en el texto constitucional. Este artículo establece que solo puede declararse en términos territoriales y temporales restringidos y ante la verificación de circunstancias precisas: conmoción interior o ataque exterior que pongan en peligro la Constitución y las autoridades; durante su vigencia, el poder presidencial se limitará a arrestar o trasladar a las personas, si no prefiriesen hacer uso del derecho para salir del país. En caso de conmoción interior, el Presidente solo puede declararlo si el Congreso está en receso y luego debe ser confirmado o suspendido por este último. En la práctica significa un incremento en las facultades del PE y una disminución de las garantías individuales (no de derechos), (Gregorini Clusellas, 1987; Negretto, 1994; Ziulu, 2000).

25 *Diario de Sesiones del Honorable Senado y Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados*, 1958. Biblioteca del Congreso de la Nación, Buenos Aires.

A su vez, la medida coincidió con un conflicto con el vicepresidente Alejandro Gómez, quien al día siguiente del decreto presidencial del estado de sitio fue denunciado como parte de una conspiración y por traición al gobierno. Gómez había manifestado su descontento porque los contratos petroleros no pasaron por la aprobación del Congreso.

Mientras tanto, las 62 Organizaciones -el brazo político de los gremios peronistas- apoyaron la huelga petrolera. Bajo el estado de sitio se arrestaron peronistas y comunistas en todo el país. La reacción del peronismo en la “resistencia” se intensificó con algunos atentados terroristas. En el mes de noviembre, el gobierno reaccionó con una escalada de medidas excepcionales: la más trascendente de todas fue la declaración del *estado de conmoción interna* el 14 de noviembre, a través del Decreto secreto 9880 que creaba un plan de seguridad y militarización del orden interno conocido como CONINTES (Conmoción Interna del Estado), aunque la medida solo se puso en marcha en 1960. Días después, ante la ampliación de la huelga entre los trabajadores ferroviarios estatales, se decretó la movilización del personal bajo el argumento de que se trataba de un servicio sustancial para la vida nacional y su paralización era un peligro para el orden público.²⁶ El instrumento de la movilización de personal en huelga -de empresas del Estado o privadas-, que fue utilizado con frecuencia en los años siguientes, invocaba la Ley para tiempos de guerra en 1948 y en ese supuesto “estado de guerra” se decretaba la movilización del personal.²⁷ La medida implicaba que el personal movilizado adquiría estado militar, de manera que quedaba sometido al código de justicia militar y los infractores eran sometidos a juicio verbal, a sumario y a consejos de guerra. Esta medida de militarización, tanto como las que siguieron, le dieron a las Fuerzas Armadas injerencia en cuestiones de seguridad interna y un creciente poder para presionar al gobierno de Frondizi sobre medidas de esa índole. Ese poder se haría evidente en los años siguientes (Fraga, 1992; Potash, 1971).

Un mes después, en diciembre de 1958, Frondizi solicitó al Congreso la prórroga del estado de sitio, que fue concedida con discusiones.²⁸ El oficialismo nuevamente insistió en el carácter preventivo de la medida y en que era necesaria para garantizar la realización del plan de gobierno y de desarrollo que se

26 Decreto 10394. 27 de noviembre de 1958. Biblioteca del Congreso de la Nación, Buenos Aires.

27 La Ley 13234 fue sancionada bajo la primera presidencia de Perón con el objetivo de preparar el país ante la posibilidad de ataques externos. En lo concreto, fortalecía al PE y facilitaba las requisiciones de personas y bienes así como el establecimiento de zonas bajo control militar. Fue el antecedente legal del Plan CONINTES de 1960 (Ugarte, 1990).

28 Ley 14785. 11 de diciembre de 1958. *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, p. 6557 y *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación*, p. 2817. Biblioteca del Congreso de la Nación, Buenos Aires.

había fijado el Ejecutivo. Mientras, la oposición denunciaba la articulación entre el estado de guerra interno y el estado de sitio como respuesta a una conmoción interna de la cual el gobierno no había dado la menor prueba fehaciente.²⁹

Pocos días después, el gobierno anunció un programa de estabilización económica acordado con el Fondo Monetario Internacional que implicaba la eliminación del control de precios y subsidios, la restricción de aumentos salariales, la privatización de empresas y la disminución del déficit fiscal. El programa incluía la privatización del Frigorífico Nacional, que dio lugar a una gran huelga y a la toma del establecimiento por parte de los trabajadores en enero de 1959. El gobierno recuperó el frigorífico a la fuerza y las 62 Organizaciones declararon la huelga general, el PE respondió con nuevas movilizaciones del personal de transportes en Buenos Aires, de empresas petroleras y ferrocarriles y declaró como zona militar a varias áreas de fuerte movilización obrera, así como la militarización de los sindicatos (Potash, 1971; Rodríguez Lamas, 1984; Salas, 1990).

Esta sucesión de acontecimientos deja en evidencia que -efectivamente- el objetivo real del estado de sitio no fue una supuesta acción sindical o una conspiración dentro del gobierno, sino su uso como mecanismo de control de futuras reacciones y resistencias a las medidas económicas. De hecho, el estado de sitio nunca se levantó hasta que Frondizi fue derrocado en 1962 y su uso se articuló con sucesivas y progresivas medidas de excepción destinadas a garantizar la seguridad interna, muchas de ellas instaladas por la creciente presión militar sobre el gobierno de Frondizi y bajo una retórica anticomunista cada vez más virulenta.

A escala comparada

Poner en relación estas tres coyunturas nacionales muy disímiles es un ejercicio difícil que puede arrojar luz sobre dinámicas regionales que se inscriben en lógicas internacionales -por ejemplo, el impacto de la Guerra Fría en América Latina- tanto como sobre dinámicas específicamente nacionales, cuyas características quedan más claras a la luz del contraste mutuo. En esta doble perspectiva, intentaremos algunos señalamientos, asumiendo que se trata de un ejercicio inicial cuyo potencial deberá aún ser evaluado.

En los tres casos analizados se trata de contextos políticos complejos en los cuales la implementación de acciones de excepción no respondió a motivos explícitos o implícitos unívocos. Las medidas fueron siempre el resultado y

²⁹ *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, 1958. Biblioteca del Congreso de la Nación, Buenos Aires.

la expresión visible de relaciones de fuerza que obedecieron a múltiples causas y niveles de conflicto social y político. En los tres casos existió un contexto de crisis económica -real o de expectativas- cuya manifestación más visible fue la inflación que afectaba a las clases medias y bajas y ofrecía un marco en el que las tensiones sociales y políticas se extremaban. Sin embargo, consideramos a esa situación como una variable contextual que no es en absoluto causa directa de las medidas de excepción. Si en algún punto la variable económica tensó las situaciones coyunturales, la decisión de recurrir al estado de excepción no se debió tanto a los niveles de movilización social que ella pudo ocasionar -como sucedió en Chile y en Uruguay-, sino a la percepción de los actores en el poder de que ese contexto adverso -sumado a otras circunstancias más decisivas- debilitaba su autoridad o afectaba directamente las condiciones de gobernabilidad.

Desde nuestro punto de vista, las variables fundamentales que permiten entender la disposición de medidas excepcionales en los casos analizados radican en las relaciones de fuerza y en la percepción que los actores gubernamentales tenían de ellas, y que involucraban nociones sobre la participación política de la sociedad civil, el funcionamiento del sistema político y el lugar de los partidos de oposición y sus formas de promover acciones contrarias a las decisiones oficialistas. A partir de esta clave analítica, consideramos que se pueden detectar diversos usos del recurso al estado de excepción, cuyo común denominador radica en la pretensión gubernamental de fortalecer su ubicación en el juego político.

En esta línea, un primer aspecto a tener en cuenta cuando se problematiza el recurso al estado de excepción se vincula con el afán gubernamental por mantener su legitimidad frente a conflictos que son percibidos como un potencial perjuicio a su autoridad. En los casos analizados, no parece haber sido decisiva la posibilidad de un debilitamiento de la legitimidad del poder debido al recurso a medidas socialmente consideradas “autoritarias”. En cambio, sí lo habría sido la decisión de garantizar el “control” del poder que se sentía resquebrajado (como en Chile y Uruguay) o que podía llegar a estarlo a partir de próximas decisiones de gobierno (caso de Argentina). Sin duda, esto difiere de la actual identificación entre el recurso a medidas autoritarias y el desprestigio gubernamental, propio del período posdictatorial en la región, que ha sido signado por una valorización de la democracia -entendida como lo opuesto al autoritarismo-, como consecuencia de las secuelas generadas por los regímenes de fuerza de la década de 1970.

De esta manera, las coyunturas analizadas muestran un balance distinto por parte de los actores gubernamentales en lo que respecta a la relación entre

costos y beneficios de la decisión de recurrir a tales medidas. Los casos uruguayo y chileno son ejemplos claros de percepciones vinculadas al debilitamiento del poder del Ejecutivo dentro del juego político institucional, en relación con otros sectores sociales, estatales, de gobierno o de la oposición partidaria. Por ende, el recurso al estado de excepción aparece como un mecanismo de ejercicio del poder capaz de dirimir conflictos o relaciones de fuerza y su saldo es evaluado, previamente, como un empoderamiento del partido gobernante o del Ejecutivo en su conjunto.

Los tres casos seleccionados muestran una reacción clara del Ejecutivo -y de los actores del sistema político que respaldaron sus decisiones- de no tolerar determinado tipo de acciones sociales, particularmente aquellas vinculadas a la acción colectiva impugnadora de decisiones de gobierno. Sin embargo, solo en el caso chileno esos niveles de movilización social parecen haber alcanzado una masividad y violencia colectiva que sobrepasó los modos tolerados de canalización de las reivindicaciones sociales, lo que fue tomado por las autoridades para justificar las medidas adoptadas. En los casos argentino y uruguayo, lo que se observa es una serie de acciones sindicales inscriptas en la legislación vigente, o devenidas en prácticas habituales más o menos toleradas por distintos gobiernos -como son el derecho de huelga y la ocupación de los lugares de trabajo-, que fueron interpretadas como amenazas al orden y cuestionamiento a las autoridades y, por lo tanto, como acciones ilegales (quienes justificaron las medidas de excepción en el caso uruguayo, plantearon incluso que el recurso a tales medidas era ilegal por parte de los funcionarios públicos). Por ende, en los tres casos se verifica una articulación compleja de tensiones en las relaciones de fuerza hacia adentro del sistema político y en relación con la sociedad movilizada en diversos grados.

Pero más allá de ese rasgo común, se detecta una diferencia importante: en el caso argentino, una huelga sectorial y de carácter “regular” en sus dimensiones y alcances, fue transformada en objeto de una normativa de excepción declarada a título “preventivo” ante futuras reacciones y movilizaciones de protesta. En los casos chileno y uruguayo, la medida fue tomada como *consecuencia* de ciertas acciones sociales, cuyas manifestaciones concretas en términos de movilización y masividad fueron mayores en Chile, ya que en Uruguay conservaron su carácter sectorial. Como corolario, en los dos últimos países el levantamiento de las medidas de excepción se resolvió con la negociación entre los respectivos gobiernos y los sectores en conflicto, una vez que el PE entendió que el problema había terminado (lo que dio más durabilidad al estado de excepción en Chile que en Uruguay). Mientras que en Argentina la situación no se resolvió en relación con la dinámica del conflicto específico que detonó

las medidas de excepción, se prolongó en el tiempo por el mantenimiento del rumbo elegido por el gobierno, y se agravaron tanto la conflictividad social como las respuestas represivas. Así, el particular énfasis que en el caso argentino cobró la idea de carácter preventivo del estado de sitio nos habla de un uso del estado de excepción que se acerca más a un instrumento de gobierno permanente que a un recurso de emergencia, limitado más directamente al conflicto que lo desencadenó.

Un segundo aspecto a tener en cuenta, situado en el plano de las representaciones, es que el estado de excepción exige de quienes lo impulsan la apelación a construcciones políticas y culturales socialmente movilizadoras, que puedan definir como amenazantes a los sujetos/objetos de las medidas excepcionales, lo que contribuye a la instalación del estado de excepción como acto de gobierno. Esto es, aquello a lo cual se enfrenta el poder *debe* ser definido en términos que justifiquen y legitimen las medidas implementadas desde el Estado. Ello involucra dos niveles. Uno, el de las estrategias representacionales elegidas por los poderes para presentar discursiva y socialmente ese peligro: es decir, el carácter situado de la definición de esa amenaza en cada momento histórico nacional e internacional. El otro, la convicción real sobre la peligrosidad de esa amenaza. En este punto, los tres casos revelan -con matices- el poder movilizador del imaginario anti-comunista en la década de 1950 en América Latina como convicción de los poderes políticos y como estrategia representacional del enemigo. Pero, a su vez, dejan en evidencia que ello no es suficiente para comprender las dinámicas de lo sucedido ni las distintas representaciones de “lo peligroso” que se activaron a partir de los conflictos. En los tres casos se advierte, simultáneamente, la articulación del referido anticomunismo -que varió en intensidad en cada país- con otros elementos de mayor peso coyuntural o histórico en los imaginarios locales, como el peligro totalitario -que puede tornar en fascismo o comunismo- en el caso uruguayo o el peronista en el argentino. Este último ejemplo ilustra claramente cómo en Argentina al enemigo peronista -suficiente como representación local del peligro- se le superimprimió la configuración del peligro comunista, que tenía un peso real escaso en la política argentina de la época, pero poseía fuerte operatividad internacional y, por tanto, un impacto legitimador en otros actores internos claves: las Fuerzas Armadas y, eventualmente, los sectores económicos pasibles de ser seducidos por el proyecto desarrollista.³⁰ A su vez, estas configuraciones variables

30 Recordemos que bajo presión estadounidense la X Conferencia Interamericana celebrada en Caracas, en marzo de 1954, ya preveía una acción continental contra el comunismo (Nocera, 2012), lo cual implicaba el adiestramiento de las Fuerzas Armadas de cada país para el mantenimiento de la seguridad interior como responsabilidad nacional con el objetivo de asegurar la seguridad continental (López, 1987).

del enemigo quedaron envueltas en la noción del *complot*, figura que permitió articular la diversidad de actores reales e imaginarios intervinientes, a la vez que construir la imagen de una amenaza articulada y acechante sobre el sistema en su conjunto (desde la democracia como ordenamiento político hasta las autoridades electas).

Un tercer aspecto del estado de excepción que queremos destacar, se sitúa en los niveles de restricción de las garantías constitucionales y de violencia estatal variables que habilita. En algunos países, los distintos textos constitucionales determinan por anticipado, con disímiles grados de generalidad, cuáles son las garantías suprimibles según el tipo específico de medidas de excepción que se dispongan (caso uruguayo y chileno, en algunas de sus figuras), mientras que otras permiten un uso más discrecional de la figura de excepción (caso argentino). El aspecto notable es que tanto en Chile como en Argentina, el mecanismo mediante el cual se decidió el recurso a la excepción -al menos en esta coyuntura- involucró la aplicación de instrumentos legales que saltaban o violentaban la letra constitucional, en el caso argentino por la definición de la figura de conmoción interna -bastante dudosa para el momento- y por la decisión tomada por decreto por encima del Parlamento, y en el caso chileno, porque la ley de emergencia -aplicada en primera instancia- tuvo un origen coyuntural y puntual que había finalizado en su vigencia y no tenía estatuto constitucional. El dato es significativo porque involucra el problema de fondo que envuelve el recurso a medidas de excepción y que atraviesa todo el debate jurídico sobre su uso. Ese tipo de medidas involucran una suspensión del Estado de derecho por decisión del propio Estado de derecho y en nombre de su preservación. De esta manera, crean un espacio incierto cuya única justificación legal es estar contempladas por la ley máxima, pero finalmente reposan en decisiones enteramente *políticas*, dado que son los poderes de gobierno los que definen los contornos de la amenaza que justifica la suspensión del derecho y el modo de proceder frente a ella.³¹ Por lo tanto, si a ese complejo entramado político-jurídico se le agregan decisiones e interpretaciones inconstitucionales o extra-constitucionales, la excepcionalidad que instauran es aún más amplia y arbitraria. El

31 Con respecto a esto, existen distintos puntos de vista teóricos, desde quienes consideran que todo orden legal se basa en una decisión política y el estado de excepción no es más que la muestra más evidente de ello (Schmitt, 1986); quienes consideran que todo Estado de derecho se funda en una fuerza que lo excede en tanto tal pero que también puede ser apropiada por actores ajenos al Estado, como es el caso de grupos revolucionarios (Agamben, 2007); quienes consideran que todo orden se sustenta en la legitimidad de la ley y que, por tanto, no deben existir atribuciones gubernamentales que habiliten su accionar por fuera de las restricciones de leyes generales (Zuckerman, 2006). En esta oportunidad, nos limitamos a mencionar una constatación histórica que, si bien puede evidenciar afinidad con alguno de los planteos teóricos referidos, no tiene pretensión de dar una resolución al dilema sobre la relación entre estado de derecho y medidas de excepción.

caso uruguayo muestra una diferencia en relación con los anteriores, dado que durante esa coyuntura no registró el uso simultáneo de medidas de excepción e instrumentos legales que puedan ser entendidos como inconstitucionales; durante el conflicto que aquí abordamos, la excepción se canalizó mediante una prerrogativa constitucional que habilitaba la toma de medidas puntuales, a discreción de los poderes gobernantes, que se mantuvieron vigentes de manera acotada.

Como cuarto aspecto que involucra el estado de excepción, debemos señalar el rol de un actor clave: las Fuerzas Armadas. En efecto, lejos de cualquier asociación lineal o causal entre medidas represivas y corporación militar, en los tres casos las instituciones castrenses aparecen como un actor *convocado* por el poder civil para responder con el uso de la fuerza a una situación que se considera que ha sobrepasado los alcances de la seguridad interna regular. Por lo tanto, no es un actor autónomo o con peso en la decisión de la implementación de dichas medidas, sino su consecuencia. Pero se trata de una consecuencia de importancia, porque en general las medidas de excepción involucran grados variables de militarización del orden interno: desde la declaración de zonas militares y el sometimiento a la justicia militar de los detenidos, hasta la tarea represiva directamente a cargo del poder de fuego de una institución cuya tarea es la defensa nacional. En las coyunturas analizadas, esto es particularmente visible en Chile y Argentina, y en menor medida en Uruguay.

Si bien es el poder civil el que convoca al poder militar, igualmente ello puede desencadenar niveles de injerencia política y autonomización creciente de las Fuerzas Armadas una vez que ellas se involucran en el mantenimiento del orden interno. La aclaración es importante para evitar un prisma de análisis que asocie unívocamente acciones represivas con las Fuerzas Armadas en ejercicio del poder o con gran poder de veto sobre gobiernos civiles, como suele suceder en países con un fuerte imaginario sobre su tradición democrática y republicana como Chile y Uruguay. Y es válida incluso en el caso donde la autonomía castrense fue históricamente mayor, como en Argentina. En este último país, el pretorianismo militar suele ser usado como argumento para explicar buena parte de las medidas autoritarias de los poderes civiles contra el peronismo y/o actos contrainsurgentes.³² Por lo tanto, los tres casos muestran la necesidad de considerar el recurso a la excepción como un problema político de las democracias que, a su vez, se inscribe y explica a la luz de las tradiciones, imaginarios,

32 Se suele adjudicar a la presión militar las medidas de excepción tomadas por el presidente Frondizi, quien es visto como víctima de ese pretorianismo. Véase Rodríguez Lamas (1984), Fraga (1992), Potash (1971). La presión militar para la toma de estas medidas se hizo visible más tardíamente, en 1959, pero no en 1958.

coyunturas y relaciones de fuerza históricamente constituidas en cada país.

Visto desde otro ángulo, por el contrario, el recurso a medidas de excepción deja a la vista la impronta de Poderes Ejecutivos democráticamente electos que suelen liderar estas acciones como una forma de retomar el control de una situación política o social. Por eso mismo, como contralor, la mayoría de las Constituciones contemplan que las medidas de emergencia vinculadas a situaciones internas, deben fijarse o ratificarse por vía parlamentaria y, justamente por eso, en algunos casos suelen ser implantadas con actos de gobierno que garantizan al Ejecutivo que no se le presentarán obstáculos dentro del juego político (cuyo extremo, entre las coyunturas aquí analizadas, es nuevamente el estado de sitio declarado por decreto en Argentina cuando funcionaba el Parlamento).

Si las medidas de emergencia implican la suspensión del Estado de derecho para su supuesta preservación, y esa amenaza es definida por quien detenta el poder, sin duda, esas decisiones conllevan en sí mismas una concentración del poder y los eventuales riesgos de ello. Por eso, el estado de excepción se prestó en las coyunturas chilena y argentina a una dinámica creciente y auto-alimentada de excepcionalidad, en la cual la determinación de una situación de emergencia podía habilitar reacciones y ejercicios crecientes de poder y autoridad de parte de los poderes políticos y de las fuerzas de seguridad. Esto se manifestó en sucesivas medidas de gobierno que progresivamente ampliaron los márgenes de maniobra discrecionales de las instituciones estatales y de las fuerzas de seguridad en su acción represiva. El ejemplo más evidente es el chileno, donde las medidas fueron creciendo en peso e importancia y concluyeron con la aprobación de las facultades extraordinarias para el Ejecutivo. Desde luego, estos ciclos pueden estar acompañados o no de reacciones sociales públicamente justificativas de la escalada autoritaria. En contraste con estos casos en espiral, el ejemplo uruguayo muestra un uso que podríamos denominar puntual y controlado de la excepción, lo cual se verifica en buena parte de los casos de aplicación de mps en ese país a mediados del siglo XX (Iglesias, 2010). La situación argentina, por el contrario, es el ejemplo paradigmático de medidas de excepción de origen coyuntural que se hacen permanentes por razones que se definen como *preventivas*.³³ En otros términos, en Uruguay la excepción conserva su carácter relativamente excepcional durante estos años y en Argentina se transforma con más frecuencia en regla.

³³ El carácter inicial de nuestra investigación sobre Chile no nos permite llegar a conclusiones sobre la tradición política de ese país en relación con el uso de figuras jurídicas de excepción.

Reflexiones finales

Los temas analizados muestran hasta qué punto la presencia constitucional y la aceptación de la legitimidad jurídica de medidas de excepción en cada país, forman parte de las tradiciones de los Estados modernos, pero el recurso a ellas y las variables de su aplicación (alcances jurídicos, actores movilizados, duración y efectos) son resultado de configuraciones políticas diferentes, coyunturales e históricas a la vez. Esto no significa que todo se reduzca a las especificidades nacionales, por el contrario, su presencia muestra el recurso constante a medidas jurídicamente opuestas a la democracia liberal como instrumento de gobierno por parte de las democracias del Cono Sur a mediados del siglo XX.

El interés de fondo por este problema, reside en comprender que la lógica y aplicación de mecanismos de ese tipo en las democracias de la región puede iluminar más claramente el funcionamiento histórico de estos sistemas políticos. Sistemas que no se definieron por la presencia (o directamente la alternancia, según los casos) de gobiernos democráticos y de facto, sino por una imbricación más profunda de las lógicas autoritarias y represivas en el seno del funcionamiento político; una imbricación hecha de continuidades y discontinuidades que exceden y cuestionan la simple referencia a las rupturas institucionales.

A la luz de esta preocupación, este trabajo se propuso ofrecer algunas líneas de análisis para comenzar a plantearse la cuestión. Si bien teóricamente es clara la aporía que el estado de excepción supone para el Estado de derecho, creemos necesario trabajar en el conocimiento de las lógicas políticas e históricas que hicieron posible la coexistencia de ambos. Perspectiva que tal vez nos ayude a reflexionar sobre la pervivencia institucional de tales recursos en la actualidad.

Referencias bibliográficas

1. Agamben, G. (1998). *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-Textos.
2. Agamben, G. (2007). *Estado de excepción*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.
3. Alonso, R. y Demasi, C. (1986). *Uruguay 1958-1968. Crisis y estancamiento*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

4. Barrán, J. P. y Nahum, B. (1979 a 1985). *Batlle, los estancieros y el imperio británico*, 7 volúmenes. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
5. Bayce, R. (1989). *Cultura política uruguaya. Desde Batlle hasta 1988*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
6. Broquetas, M. (2010). A propósito de las repercusiones del 'caso Eichmann'. Antisemitismo y anticomunismo en Uruguay (1960-1962). *Encuentros uruguayos*, 3, 47-63.
7. Caetano, G. (1989). Del primer batllismo al terrorismo: crisis simbólica y reconstrucción del imaginario colectivo. *Cuadernos del Claeh*, 49, 85-106.
8. Caetano, G. y Jacob, R. (1989, 1990 y 1991). *El nacimiento del terrorismo*, tomos 1, 2 y 3. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
9. Caetano, G. (1992 y 1993). *La república conservadora (1916-1929)*, tomos 1 y 2. Montevideo: Fin de Siglo.
10. Caetano, G. y Rilla, J. (1994). *Historia contemporánea del Uruguay*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana-Fin de Siglo.
11. Caetano, G. y Rilla, J. (2003). Los partidos políticos uruguayos en el siglo XX. En B. Nahum (Dir.), *El Uruguay del siglo XX. La política* (pp. 15-64). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
12. Casas, N. (1973). *Frondizi, una vida política y soledad*. Buenos Aires: La Bastilla.
13. Deus, S. (1969). *Medidas prontas de seguridad*. Montevideo: Nuevo Mundo.
14. Esteva Gallicchio, E. (2002). Los estados de excepción en Uruguay: hipótesis, aprobación y controles jurídicos o jurisdiccionales. *Ius et Praxis*, 8 (1), 147-169.
15. Ferejohn, J. y Pasquino, P. (2006). Emergency Powers. En J. Dryzek, B. Honig y A. Phillips. *The Oxford Handbooks of Political Theory* (pp. 333-348). New York: Oxford University Press.
16. Fraga, R. (1992). *El Ejército y Frondizi (1958-1962)*. Buenos Aires: Emecé.
17. Frondizi, A. (1978). *Mensajes presidenciales de Arturo Frondizi*, tomo 1. Buenos Aires: Centro de Estudios Nacionales.
18. Gregorini Clusellas, E. (1987). *Estado de sitio y la armonía en la relación individuo-Estado*. Buenos Aires: Abaco de Rodolfo Depalma.
19. Hunneus, C. (2009). *La guerra fría chilena, Gabriel González Videla y la ley maldita*. Santiago: Debate.
20. Iglesias, M. (2010). *La excepción y la regla. Estado, partidos políticos y medidas prontas de seguridad en Uruguay, 1946-1963*. Tesis de Maestría inédita. Maestría en Ciencias Sociales. Universidad Nacional de General Sarmiento-Instituto de Desarrollo Económico Social, Buenos Aires.

21. Jiménez de Aréchaga, J. (1998). *La Constitución Nacional*. Montevideo: Cámara de Senadores.
22. Jimenez Larraín, F. (2010). *Los estados de excepción constitucional en Chile*. Santiago: Editorial Jurídica-Universidad Católica.
23. López, E. (1987). *Seguridad nacional y sedición militar*. Buenos Aires: Legasa.
24. Milos, P. (2007). *2 de abril de 1957. Historia y memoria*. Santiago: LOM.
25. Moulian, T. (2006). *Fracturas, de Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938-1973)*. Santiago: LOM-Arcis.
26. Negretto, G. (1994). *El problema de la emergencia en el sistema constitucional*. Buenos Aires: Abaco de Rodolfo Depalma.
27. Nocera, R. (2012). La Guerra fría en América Latina, reflexiones acerca de la dimensión político-institucional. En C. Benedetta y M. Franco (Comp.), *La Guerra Fría cultural en América Latina* (pp. 35-50). Buenos Aires: Biblos.
28. Novaro, M. (2010). *Historia de la Argentina, 1955-2010*. Buenos Aires: Siglo XXI.
29. Potash, R. (1971). *El ejército y la política en la Argentina, 1928-1945*. Buenos Aires: Sudamericana.
30. Rodríguez Lamas, D. (1984). *La presidencia de Frondizi*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
31. Rossiter, C. (1948). *Constitutional dictatorship: crisis government in the modern democracies*. Princeton: Princeton University Press.
32. Salas, E. (1990). *La resistencia peronista. La toma del frigorífico Lisandro de la Torre*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
33. Schmitt, C. (1986). *Teología política*. Buenos Aires: Strhuart.
34. Schmitt, C. (1991). *La dictadura*. Madrid: Alianza.
35. Semino, M. A. (1996). *Medidas prontas de seguridad*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
36. Ugarte, J. M. (1990). *Seguridad interior*. Buenos Aires: FAI.
37. Ziulu, A. (2000). *Estado de sitio ¿emergencia necesaria o autoritarismo encubierto?*. Buenos Aires: Abaco de Rodolfo Depalma.
38. Zuckerman, I. (2006). One Law for War and Peace? Judicial Review and Emergency Powers between the Norm and the Exception. *Constellations*, 13 (4), 522-545.