Carmen Vázquez Mantecón

Santa Anna y la razón de Estado

Emerson escribió alguna vez que la humanidad podía representarse por unos cuantos de sus grandes hombres. Apropiándose este razonamiento el ensayista político Emilio Rabasa apuntó que las épocas de nuestra sociedad podían, con mayor razón, encarnarse en algunos de sus hombres que las presidieron. Así la historia política del XIX mexicano podía ser representada por tres hombres: Santa Anna, Juárez y Díaz.

Siguiendo el razonamiento de Rabasa podríamos afirmar que los primeros cincuenta años políticos de aquel siglo se condensan en una personalidad discutida: Antonio López de Santa Anna, de quien apuntara Rabasa:

*parece deparado para seguir en todos sus vaivenes, merced a su flexibilidad desconcertante, los movimientos contrarios de un periodo sin orientación; época de anarquía de partidos, de infidencia en los principios, de gobiernos que revolucionan, de ejércitos que se rebelan, de vergüenzas que no sonrojan y de humillaciones que no ruborizan.*¹

En nuestro siglo XIX el desgobierno es la constante imperativa. Su modalidad, sin embargo, varía. Se suceden los Congresos Constituyentes, los golpes de Estado, los cuartelazos y los planes revolucionarios que agitaron incesantemente las olas del peligroso mar de la política.

Para Maquiavelo el universo político es el reino de la necesidad que puede estudiarse bajo supuestos autónomos. En este reino la práctica política, o sea, la acción política concreta, es el resultado de la convergencia de dos elementos fundamentales: la virtud y la circunstancia. En el párrafo antes transcrito ambos elementos se encuentran contenidos.

La circunstancia está descrita como una época de vaivenes, de movimientos contrarios carentes de una orientación política definida. Es el forjamiento de una historia mexicana, que, como dijera Alamán en sus *Semblanzas*, "pudiera llamarse con propiedad la historia de las revoluciones de Santa Anna".²

Circunstancia que evoca la anarquía que predominó en la conquista y conservación del poder; de traición sistemática y —diríamos obligada— de los principios de gobierno; de un ejército poseído por un delirio de grandeza, que irrumpió en la escena desplazando sistemáticamente al poder civil.

El segundo elemento, la virtud, está significado por el desconcierto que causaba la personalidad de aquel caudillo. Sus coqueteos con federalistas,

¹ Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura*, México, Ed. Porrúa, 1968, p. 112.

² Lucas Alamán, *Semblanzas e ideario*, México, UNAM, 1963, p. 140.

centralistas y monarquistas probaron desde temprano, y en palabras de Francisco Bulnes, que era un "condotiero insaciable de poder", que aceptaba con gusto el título de "Napoleón de América" dado por un periodismo ciego y adulator.³

Virtud que propició que la pluma de escritores mexicanos y extranjeros —deslumbrados y desconcertados con los ires y venires de aquel hombre— se valiera de héroes pasados y de mitos para describirlo.

En los escritos de Justo Sierra aparece como un "César que fuera dueño del Ejército Nacional por más de seis lustros", autor de proclamas desbordantes de un "romanticismo churrigueresco", y semejante a una "hidra polifémica genuinamente nacida en nuestro pantano social".⁴ Asimismo el viejo mundo tenía los ojos atentos a cuanto sucedía en este país "bárbaro". La *Revue des Deux Mondes*, editada en Francia, incluía las noticias de Santa Anna, divulgándolas con interés. Posiblemente, habiendo leído uno de estos reportajes, la escritora George Sand escribió entre sus notas que la actitud de Santa Anna podría calificarse como afectada por un "sibaritismo crónico".⁵

La biografía de Santa Anna se entreteje indisolublemente con la fisonomía de la época. Pero ¿cómo debemos definir realmente lo que se estaba gestando y consolidando en la primera mitad de aquel siglo?

Del estudio de la época política, en la que Santa Anna aparece como protagonista, podemos corroborar dos cosas: por un lado, el predominio absoluto de la práctica de la razón de Estado sobre la escena política, y, por otro, la inexistencia de una forma de gobierno, de un poder político institucionalizado a pesar de los nombres de centralismo, federalismo o monarquía.

Es propósito de este artículo explicar estas dos evidencias tratando de entender, con factores puramente políticos, por qué predomina la práctica de la razón de Estado sobre la de la razón jurídica, y por cuáles características puede recuperarse el poder escenificado por Santa Anna.

Sin embargo un aspecto de más importancia consiste en recuperar las pautas establecidas por la práctica de la razón de Estado, antes de ser absorbida por la razón jurídica en la institución de las facultades extraordinarias, para entender, tanto antaño como hogaño, el significado de dicha institución en nuestra forma de gobierno.

La época de Santa Anna es la del poder político como único *status*: "una situación real y concreta de dominación (con la ayuda de los militares), agotada en la nuda relación de mando y obediencia, sin institucionalización de ninguna especie y sin intervención de otros factores ordenadores".⁶

Las características que definieran a la *signoria* italiana de los siglos XII

³ Francisco Bulnes, *Las grandes mentiras de nuestra historia*, México, Editora Nacional, 1973, pp. 71 y 195.

⁴ Justo Sierra, *Juárez, su obra y su tiempo*, México, UNAM, 1948, pp. 29 y 61.

⁵ *Ibidem*, p. 83.

⁶ Manuel García Pelayo, *Del mito y de la razón en el pensamiento político*, Madrid, Ed. Revista de Occidente, 1968, p. 264.

y XIII, como situación política ejemplar, son semejantes a las de la época política simbolizada por Santa Anna: la única justificación que acepta el poder es la de su propia conservación. Ese poder despreciaba subordinarse a cualquier norma o principio, mostrándose en su versión demoníaca: renegaba ser derivado, y aparecía como absolutamente originario y superior a cualquier forma jurídica positiva. Su modalidad fue la usurpación.

El poder ilimitado de sus detentadores, y su ejercicio con miras a aquello que interesara únicamente a ese poder, hacía que éste intentara fundarse solamente en las cualidades personales del que lo ostentaba: en su virtud y en las circunstancias adecuadas que permitían un dominio absoluto.

Todo pensamiento político moderno, que trata de descubrir el intrincado juego de la virtud y la fortuna, tiene sus raíces ideales y reales en la expresión *ragione di Stato*, y en la correspondiente situación política de la *signoria* italiana. Según el estudioso del Estado García Pelayo,⁷ la razón de Estado vendría a ser la respuesta a la imperiosa necesidad de tener una técnica política para conservar y agrandar el poder. Desde sus inicios esa técnica se vio precisada a buscar los medios y tácticas necesarias que permitieran tal predominio.

Ya desde 1605, si no antes, se tiene noticia del intento por conceptualizar la práctica de la razón de Estado, estableciendo ciertas reglas que los príncipes debían observar para conquistar y conservar el poder. Se recurría a medios de dominación ocultos, a simulacros y engaños, que aparentaban conceder libertades y derechos carentes de contenido y que llegaban a entusiasmar a las gentes.

Sin embargo, conforme evolucionaron las formas políticas, la razón de Estado entraba en fricción tanto con la moral como con el derecho. Sobre todo con este último, ya que se trata de justificar en él la base de dominación del Estado. En un primer momento los juristas de aquella época trataron de "neutralizar la razón de Estado en una especie de derecho político, o simplemente sustituyéndola por él",⁸ queriendo someterla absolutamente a las leyes.

A pesar de este antagonismo infranqueable entre la razón de Estado, que obedece a la lógica estrictamente política, y la razón jurídica, que intenta adaptar la normalidad política concreta a la normatividad ideal del derecho, cabía la posibilidad de integrar algunos elementos de la razón de Estado en el derecho. Esto sería posible solamente si el segundo admitía la necesidad y la excepción, o sea, una dimensión dinámica, y si la primera aceptaba enmarcarse en una realidad normativa. La importancia de este primer intento fue el origen remoto de la aceptación jurídica de lo que serían más tarde el estado de sitio, o el otorgamiento de facultades extraordinarias.

En los momentos en que fuera imposible el gobierno por la sola ley aparecería esa razón de Estado como un derecho de necesidad y de excepción, que consistiría en un "supremo derecho o privilegio, instituido para el bien públi-

⁷ *Ibidem*, pp. 267 a 273.

⁸ *Ibidem*, p. 294.

co contra el derecho común y ordinario, o para conservar y aumentar la república en caso de necesidad".⁹

Por tanto, la institución de las facultades extraordinarias en el derecho moderno sería incomprensible si antes no se entendiera la práctica de la razón de Estado, la cual quedó inscrita en el ámbito del derecho como una facultad jurídica, al tiempo que extraordinaria. Esa razón se utilizaría en situaciones que estuvieran fuera de lo previsto en las leyes ordinarias, o bien porque se trataba de la salvación de la integridad de la nación.

En México la práctica de la razón de Estado, antes de institucionalizarse y ser recuperada por la razón jurídica, o sea, por el orden de derecho objetivo, tuvo un amplio periodo de vigencia que se ha conocido como el "periodo de la anarquía", pero que corresponde fundamentalmente a las características de toda *situación* política.

El análisis del periodo a que nos referimos, y la recuperación de las pautas de conquista y conservación del poder establecidas en dicha situación política crónica, la recogemos como la práctica de la razón de Estado a través de su personaje central: Santa Anna.

Las once veces que asume el poder Ejecutivo serán expuestas con el objeto de determinar las características de aquellos gobiernos que no son gobiernos estables y fundados, sino poderes tipificables como situaciones políticas que, por definición, repudiaban el establecimiento de toda forma de gobierno.

En suma sostendremos en el desarrollo del artículo que en México, durante los primeros cincuenta años del siglo XIX, no podían existir las instituciones federalistas ni centralistas, ya que la situación política, sostenida por el ejército y el militarismo, giró fundamentalmente en torno a la práctica de la razón de Estado, en las acciones concretas de conquista, conservación o derrocamientos de personas. La única virtud que se reconocía a los que llegaban a asumir el poder era la de su habilidad para conservarse en él. Y, como se sabe, el personalismo no puede ser un principio de gobierno, ya que el ejército que lo sostiene establece una relación de fuerza material entre gobernantes y gobernados, una relación de pura dominación, que no deja cabida a que los lazos entre unos y otros se encuentren legitimados e institucionalizados en una autoridad política. Veamos cómo convergieron virtud y circunstancia en el caudillo que hemos escogido.

Alborada y prefiguración de la razón de Estado

Es indudable que Santa Anna ocupa un lugar preponderante en nuestra vida política que va de 1821 a 1855. En varias ocasiones la capital de la república se sacudió con salvas y cañonazos en homenaje a sus dudosas victorias, o a sus entradas triunfantes después de un destierro o de una temporada campestre en sus haciendas.

⁹ Clapmarius, *De Arcanis Rerumpublicarum*, 1605, citado por García Pelayo, *op. cit.*, p. 295.

Ningún personaje político ejerció tanta influencia en los destinos del país. Su participación en ellos es un fiel indicador de las ideas preponderantes que fueron dándose cabida en aquel siglo.

Aparece por primera vez en escena en el bando de los realistas, adhiriéndose posteriormente a Iturbide y al Plan de Iguala, aunque no a la monarquía, por lo que proclamó la República. Partidario del federalismo, el viento de la reacción tornó su veleta hacia el centralismo, culminándolo con el título de "Alteza Serenísima", al grado de hacer desaparecer en forma completa su interés republicano.

Causan desacierto las veces que, estando en el destierro, era llamado nuevamente a regir los destinos del país. Sintiéndose indispensable volvía a la patria pretendiendo olvidar sus actitudes pasadas y creyendo, tal vez como Talleyrand, que "era el viento el que cambiaba, mas no la veleta",¹⁰ lo que justificaría sus apoyos posteriores a Maximiliano y a Juárez, aquellos grandes antagonistas.

De él se ha dicho y escrito mucho. Fue para algunos sagaz y valiente, mientras para otros cínico y vanidoso, manipulador de espléndidos golpes teatrales. Sus biógrafos jamás omiten detalles íntimos: desde el joven soldado que cambió su peinado hacia adelante, después de haber observado una reproducción que presentaba a Napoleón peinado en esa forma, hasta el jugador aficionado a las peleas de gallos y a los bailes de gala.

Habiéndole destinado su padre al comercio, Santa Anna se rebeló pronto argumentando que "no había nacido para traperero" y se inclinó por la carrera de las armas, entrando en ella desde edad temprana, a pesar de que no contaba con los años que se requerían. Desde este momento obtuvo todos sus ascensos por riguroso escalafón, defendiendo primero al gobierno colonial hasta 1821, en que secundó el Plan de Iguala, pasando a formar parte del ejército trigarante.

Ante la forzada proclamación de Iturbide como emperador se inició una lucha entre éste y la Asamblea, que terminó con la disolución de la segunda. Este golpe de Estado de Iturbide "no sólo tuvo el efecto inmediato y pasajero de disolver un Congreso, sino el trascendental y duradero de destruir en la conciencia pública el principio fundamental en que había de sustentarse la organización política de la Nación".¹¹

A este reto de Iturbide respondieron los liberales con un levantamiento armado, principalmente Santa Anna en el estado de Veracruz, proclamando la República. La rebelión fue secundada por un gran número de provincias, que, una vez reunido el nuevo constituyente, presionaron para que se estableciese la forma de gobierno federal. La labor de ese Congreso culminó con la emisión de una Acta Constitutiva, y una Constitución federalista, en 1824, que asignaba cuatro años a cada periodo de gobierno, transcurriendo el primero con relativa calma y llegando sano y salvo a su fin.

¹⁰ Eugenio Méndez, "Santa Anna el Anormal", en revista *Todo*, abril-junio 1934.

¹¹ Emilio Rabasa, *op. cit.*, p. 5.

Los problemas reaparecieron en las elecciones presidenciales para el periodo que empezaba en abril de 1829. Disputaban la candidatura Gómez Pedraza, apoyado por las gentes más conservadoras, y Vicente Guerrero, sostenido por los más liberales. Las elecciones las ganó el primero, molestando este hecho a los seguidores del segundo, que recurrieron a las armas e iniciando Santa Anna una vez más el levantamiento.

El gobierno no logró dominar a los sublevados. Gómez Pedraza renunció al honroso cargo, y el Congreso eligió a Guerrero como presidente. Fue Santa Anna, con su levantamiento, el que inició el grito de muerte contra la República por él mismo proclamada, sentando el principio de establecer el gobierno por la fuerza de las armas. La Constitución fue violada al no respetarse el voto de las legislaturas y sí la fuerza de las bayonetas.

Por esos días se inició la invasión española encabezada por Barradas, quien ya había logrado apoderarse de Tampico y de algunos otros lugares. Las fuerzas de Santa Anna y de Mier y Terán atacaron e hicieron capitular a los invasores. Las fiestas y cañonazos que tuvieron lugar en la capital se hicieron únicamente en honor del primero, a quien se elevó a general de división antes de saberse la victoria.

Mientras tanto los enemigos de Guerrero no lo quisieron más en el gobierno. La sublevación que lo derrocaría fue iniciada por el vice-presidente Bustamante, en quien recayó la presidencia. Al Congreso no le quedaba más alternativa que declarar a Guerrero imposibilitado física y moralmente para gobernar, y declarar el movimiento de Bustamante como justo y racional.

Ante estos hechos no podía romperse la cadena de usurpaciones y derrocamientos, iniciándose una nueva revolución propiciada en mucho por Santa Anna, que parecía estar tranquilo en su hacienda de Manga de Clavo, con el objeto de restituir a Gómez Pedraza en el poder. Los pronunciados firmaron con Bustamante los Convenios de Zavaleta donde se reconocía como presidente legítimo a Gómez Pedraza, quien gobernó únicamente tres meses, tiempo que le quedaba de mandato legal.

Más arriba afirmamos que no podían existir las instituciones centralistas ni federalistas en esa primera mitad del siglo XIX, ya que la situación política, sostenida por los ejércitos, se basaba fundamentalmente en la práctica de la razón de Estado: acciones concretas de conquista, de conservación o de derrocamiento de personas. Curiosamente, con los Convenios de Zavaleta, un grupo de "liberales" elevaban al poder a un hombre de ideas conservadoras. No sin razón apuntó Rabasa que los hombres que tenían el mando político en aquel entonces, "o vacilaban entre ambos extremos, o eran capaces de aceptar los dos sucesivamente".¹²

El gobierno discontinuo de los 365 días. Los cuatro primeros gobiernos

Para el periodo que se iniciaba el 1o. de abril de 1833 fueron elegidos Santa Anna y Gómez Farías como presidente y vice-presidente respectiva-

¹² *Ibidem*, p. 9.

mente. El primero rehusó tomar posesión, ocupando el segundo el primer puesto —según lo previsto en la Constitución que regía— hasta el 16 de mayo del mismo año, ya que en ese breve tiempo el vice-presidente había iniciado una serie de reformas liberales que golpeaban duramente a las clases privilegiadas, las cuales no tardaron en protestar.

Santa Anna creyó necesaria su presencia en el poder, y regresó de su descanso campestre ocupándose de la presidencia hasta el 3 de junio. Durante este retorno los mexicanos se dieron cuenta que el aire del campo había hecho variar su veleta: en sus discursos se abstuvo de hablar en favor del sistema federal, haciéndolo tan sólo en nombre del republicano.

Mientras tanto estalló un nuevo pronunciamiento que pretendía sostener la religión de Jesucristo, los fueros y privilegios del clero y del ejército, declarando a Santa Anna como su protector. El presidente, sorprendido por lo que ocurría, rechazó el plan y salió a combatirlo dejando al vice-presidente de nuevo en el poder.

Santa Anna retomó las riendas de la nación el 16 de junio, pero tuvo que abandonarlo nuevamente a principios de julio para defender la ciudad de Puebla, que se encontraba amagada por Durán y Arista. Concluida su campaña regresó el 27 de octubre a ocupar la presidencia hasta el 15 de diciembre del mismo año, en que, pretextando mal estado de salud, se retiró a descansar a Manga de Clavo.

El incansable Gómez Farías continuaba, a pesar de las interrupciones, con sus intentos de separar a la Iglesia del Estado y de sostener con valor que el poder civil era superior al militar. Sin embargo, para estas fechas, en Santa Anna se habían producido cambios notables. Volvió a ocupar el poder el 24 de abril de 1834, restableciéndose un orden de cosas muy distante a los intereses de la república. Suspendió a Gómez Farías y detuvo la labor del Constituyente que se presentaba a reformar la Constitución. Disolvió las Cámaras que pretendían juzgarlo, destituyó gobernadores y desarmó a las milicias. El que fuera vice-presidente marchó al destierro, volviendo de él los conservadores.

En el inmediato Congreso Federal, que se reunió en 1835, obtuvieron mayoría los conservadores, y aparentando Santa Anna que no estaba de acuerdo pretendió renunciar, pero como no lo permitió el Congreso dejó como interino al general Barragán, y se retiró a su "vasto jardín de la costa". Mientras tanto muchos estados se sublevaron para presionar un cambio hacia el centralismo. Curiosamente el levantamiento más importante tuvo lugar en Jalapa, donde se encontraba Santa Anna en aquellos momentos. Según el historiador Arrangoiz, algunos de esos levantamientos fueron auspiciados por aquel caudillo.

A causa de los pronunciamientos el Congreso declaró que tenía facultades para hacer una nueva Constitución, y, a su vez, se declaró como constituyente. Es indudable que la Asamblea usurpaba poderes que no le habían dado los electores, y que no procedían de la Constitución de 1824. Sin embargo la declaración nominal del sistema centralista bastó para que los colonos texanos iniciaran su movimiento separatista. Santa Anna dejó su des-

canso para ponerse a la cabeza de las tropas, siendo fácilmente derrotado y hecho prisionero, comprometiéndose a no tomar de nuevo las armas y a reconocer la independencia de Texas. Ocho meses estuvo en prisión, siendo después conducido a los Estados Unidos; regresó a México hasta febrero de 1837 y se recluyó en sus haciendas.

El 30 de diciembre de 1836 fueron publicadas las Siete Leyes, nombre que se dio a la nueva Constitución centralista, que tuvo como base un golpe de Estado de la Asamblea, y que estableció un Supremo Poder Conservador, árbitro último del ejercicio de los otros tres poderes. Para el periodo presidencial que se iniciaba en abril de 1837 fue elegido Bustamante. La nueva Constitución preveía que el mandato presidencial debía renovarse cada ocho años, presentando esto un nuevo reto a aquellos que ocupasen el cargo.

Los problemas no se hicieron esperar. A un año de haberse iniciado el gobierno de Bustamante, Francia reclamó al gobierno mexicano una cantidad de dinero que, al no llegarse a ningún acuerdo, provocó la guerra entre ambos países. Para Santa Anna ésta fue la gran oportunidad de rehacer el prestigio perdido en la guerra de Texas: no sólo encabezó las tropas que combatirían al enemigo, sino que, en el momento en que los franceses se retiraban, recibió fuertes heridas en la pierna izquierda. Los médicos dictaminaron su amputación, y el caudillo volvió a retirarse a Manga de Clavo.

El magnetismo del general fue mayor desde ese momento. Se comprobó, además de la imposibilidad y la negación sistemática a establecer un poder por otro medio que no fuera el de las armas, que eran de gran importancia los prestigios y brillos personales: el "cojo" electrizaría a sus contemporáneos encabezando batallas desde una litera o arengando a las multitudes para que combatesen, sin dejar de mencionar jamás en sus discursos la carencia de su miembro. Carencia que —como la que sufriría Obregón posteriormente— costó muy caro a la nación: cojeando y utilizando a los cañones como muletas alimentó una situación política, cuyo vano intento fue el de erigir un poder fuera de las leyes.

Quinto gobierno: de la dictadura colegial a la individual

Al establecimiento de un gobierno seguía su derrocamiento. Los pronunciamientos contra el centralismo provocaron que el presidente Bustamante saliera a combatir a los sublevados. La Constitución de las Siete Leyes preveía que a falta del primer magistrado era el presidente del Consejo quien debía sustituirlo. Sin embargo, ante la enfermedad del que ocupara entonces ese cargo, declaró el Poder Conservador que era voluntad de la nación que Santa Anna pasara a ocupar la inolvidable presidencia en marzo de 1839.

Inició este quinto periodo postrado en la cama dando disposiciones terribles, que calificó como necesarias: hizo entre otras cosas que la prensa enmudeciera, al decretar el destierro de todo aquél que empañase la tranquilidad pública. Sin embargo, aunque trató de silenciar a las plumas amedrentándolas con su poder absoluto, no pudo hacer lo mismo con las armas.

a las que él mismo había enseñado a usurpar. En la ciudad de Puebla se sublevaron Mejía y Urrea, saliendo el caudillo a combatirlos tendido en su litera, aunque olvidó pedir permiso a las Cámaras.

Su presencia impulsó indudablemente el triunfo de sus tropas. A su regreso a la capital salieron a encontrarlo múltiples comisiones, entre ellas una de la Cámara de Diputados, las cuales, al parecer, olvidaron que su presidente había faltado a la Constitución.

Pretextando estar extenuado se retiró de nueva cuenta del gobierno con urgencia a sus haciendas en el mes de julio de 1839, sin esperar el regreso de Bustamante y llamando al general Bravo para que se ocupara de la presidencia. Estos hechos demostraron que Santa Anna era quien movía el ajedrez político a su antojo, haciendo gala del desprecio que sentía por las instituciones civiles: Bravo ocupó la presidencia únicamente nueve días, debido a que Bustamante regresó del combate.

Los levantamientos federalistas no cesaron durante aquel periodo de dominación centralista. Los que ejercían los poderes supremos empezaron a pensar en la posibilidad de reformar las Siete Leyes, y sólo después de dificultades varias el Supremo Poder Conservador facultó al Congreso para que hiciera unas reformas, sin esperar el tiempo prefijado por el mismo Código para ello. Esto no hizo más que evidenciar la obsolencia de las Siete Leyes que, dando al poder Conservador un poder ilimitado para decir en cualquier caso cuál era la voluntad nacional, estipulaban al mismo tiempo que antes de seis años las leyes no podían ser cambiadas por ningún motivo.

Las leyes fundamentales no tenían la fuerza necesaria para fijar el porvenir del país, resultando como consecuencia que los hombres carecían de tal fuerza al no proporcionarla las leyes. La práctica de la razón de Estado vino entonces a imperar y a caracterizar los gobiernos que se sucedían, sentando el precedente que después absorbería la razón jurídica al instituir las facultades extraordinarias.

Las medidas excepcionales, que los presidentes se vieron obligados a adoptar para enfrentar situaciones de crisis, existieron desde los albores de nuestra Independencia, afianzando las características de una situación política, pero únicamente en la práctica, ya que, al no preverse esas medidas excepcionales en las constituciones escritas, los hombres tuvieron que recurrir a los medios y tácticas que hicieran posible la conquista y la conservación en el poder.

Un movimiento conservador, que buscó apoyo en los federalistas, acabó en 1841 con el régimen fundado en las Siete Leyes. El pronunciamiento fue iniciado en Guadalajara por Paredes, uniéndose a éste el intrigante por excelencia: Santa Anna. Los sublevados elaboraron un plan, llamado de Tacubaya, en el cual se declararon extinguidos los poderes, se determinó el establecimiento de un Ejecutivo provisional, cuyas facultades serían absolutas, y se prescribió la reunión de un Congreso que reformase la Constitución.

Sexto gobierno: la burla de la razón jurídica

Santa Anna fue nombrado presidente provisional el 10 de octubre de 1841, eligiéndose un nuevo Congreso que elaboraría una nueva Constitución. Pero el cambio político estaba muy lejos de acabar con las dificultades: los federalistas esperaron que Santa Anna volvería a ellos, pero se desengañaron muy pronto, viendo establecido el poder más absoluto que hasta esa época existiera en nuestro país.

Desaparecieron no sólo los principios de federalismo, sino todas las apariencias de legalidad al destruirse la Constitución de las Siete Leyes. Se aumentó el número de los batallones, y se benefició enormemente al clero. Cuéntan los biógrafos de Santa Anna que hizo colocar el retrato de Guerrero en el salón del Congreso, “pareciendo que con cruel ironía lo llamaba a presenciar lo que había sido de las instituciones desde que fue abierto el camino de las ilegalidades”.¹³

Mientras tanto la Asamblea se dedicó a la ardua e imposible tarea de inventar un nuevo sistema en una nación que ya había ensayado todas las maneras de gobernar, no pudiendo definir cuál era ese medio entre centralismo y federación.

Una vez más Santa Anna volvió a interrumpir los proyectos que comenzara a desarrollar, retirándose del gobierno el 26 de octubre de 1842 a Mangua de Clavo. Una de las Bases de Tacubaya consideraba que debía nombrar un sustituto, sin que en él dejaran de funcionar las responsabilidades que le daban las Bases como presidente provisional. Esto motivó que desde su hacienda siguiera dirigiendo algunos asuntos de importancia, pero, burlando la disposición, abandonó el encargo con el objeto de que recayeran sobre otros las responsabilidades que entrañaba el cambio de gobierno, aunque nadie dudaba que estaba inmiscuido.

Nicolás Bravo, como presidente sustituto, expidió un decreto que disolvía al Congreso y designaba para reemplazarlo una Junta de Notables que debían elaborar las Bases Constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento de Tacubaya.

Séptimo gobierno: el absurdo político; de la tiranía a la legalidad

Bravo pidió a Santa Anna que lo relevara en el mando, tal vez un poco cansado de haber hecho el papel de maniquí, volviendo el segundo al poder el 5 de marzo de 1843, justo a tiempo para sancionar las Bases de organización política de la República Mexicana, mejor conocida como Bases Orgánicas, publicadas el 13 de junio, día del santo del dictador.

En palabras de Rabasa, la Constitución de 43 “fraguaba una organización

¹³ Manuel Rivera Cambas, *Los gobernantes de México*, tomo v, Ed. Citlaltépetl, 1965, p. 15.

que dependiera por completo del General Santa Anna¹⁴ tratando de favorecer únicamente a los generales y a los obispos. Sin embargo Santa Anna tenía resuelto partir para Manga de Clavo, a pesar de que las leyes lo legitimaban a proceder casi como le placiera.

Llamó como sustituto a Valentín Canalizo para que gobernara en su ausencia hasta el 1o. de febrero de 1844, en que debía tomar posesión el presidente constitucional, y dirigió un manifiesto a la nación analizando la manera como había hecho uso de las facultades extraordinarias que le habían concedido las Bases de Tacubaya; posteriormente se fue a la costa, donde fue recibido como a un monarca.

Es importante remarcar que fue hasta la emisión de la Carta centralista de 43 que penetraron por primera vez en el derecho positivo mexicano las facultades extraordinarias, autorizándose que el Congreso ampliara las facultades del Ejecutivo en "los dos únicos casos de invasión extranjera o de sedición tan grave que hiciera ineficaces los medios ordinarios de reprimirla".¹⁵

Octavo gobierno: el desgaste del "ave fénix"

Reunidas las Cámaras, en enero de 1844, se abrieron los pliegos donde habían sufragado los Departamentos, resultando Santa Anna con mayoría de votos para ocupar la presidencia. Sin embargo, alegando ciertas enfermedades, el dictador dispuso que continuara Canalizo como interino algún tiempo, hecho que le causó problemas con el Congreso, ya que desde enero de 1844 había terminado el ejercicio de las Bases de Tacubaya, y el interino no podía seguir ocupando ese puesto, ni Santa Anna tenía facultades para seguir legislando.

El caudillo exigió al Senado que eligiera presidente interino a Canalizo, expresando que, de no ser así, él usaría la facultad de veto que establecía la nueva Constitución y lo nombraría. El Senado no tuvo más remedio que aceptar, gobernando Canalizo como interino hasta el mes de junio de 1844, fecha en que Santa Anna decidió volver a asumir el poder.

Debido a las malas administraciones anteriores, la economía del país estaba en bancarrota, por lo que Santa Anna pidió a la Cámara de Diputados que se le otorgasen facultades extraordinarias para aumentar las contribuciones y dictar algunas disposiciones necesarias. Sin embargo el Congreso se las negó, iniciándose una crisis en los dos poderes.

Llegaba el momento en que Santa Anna perdía el derecho a ser creído y por ello a mandar y ser obedecido, ya que su vida política presentaba una larga serie de contradicciones que se habían caracterizado por llegar a obtener ciertos fines sin cuidarse de los medios. Su costumbre de alejarse del poder en los momentos más críticos hizo evidente que únicamente ambicionaba el

¹⁴ Emilio Rabasa, *op. cit.*, p. 11.

¹⁵ Bases orgánicas, artículo 66, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1973*, México, Ed. Porrúa, 1973, p. 415.

poder por el poder mismo, sin tener en cuenta los intereses de los ciudadanos, ni la fundación estable del mismo.

El 12 de septiembre de 1844, tres meses después de haber tomado el poder, pidió licencia a las Cámaras para retirarse una vez más a sus haciendas, pretextando en esta ocasión que tenía que enjugar las lágrimas de sus hijos debido a la muerte reciente de su esposa.

Su proceder autoritario e ilegal volvió contra él a los mismos que lo habían elevado a la presidencia de la nación. Rebeliones dirigidas por Bravo, Paredes y otros generales, obligaron a Santa Anna a dejar el aire de campo y a su nueva esposa —contrajo nupcias 40 días después de muerta la anterior— y salir a combatir a Paredes. Pero siendo presidente propietario no podía tomar el mando de las tropas sin permiso del Congreso por lo que, tomada ya la capital por los pronunciados, el nuevo ministro de guerra mandó que se presentara ante un Gran Jurado que debía juzgarlo.

Su buena estrella le hizo presentir que no había llegado todavía su muerte política: se declaró la formación de causa, pero no había manera de juzgarlo, ya que el Código de 43 no preveía quién debía juzgar al presidente constitucional. Salió desterrado rumbo a La Habana, permaneciendo en aquel país tan sólo dos años. Curiosamente el clero celebró *Te Deums* festejando la caída del dictador, mientras por las calles de México el pueblo, conocedor y escéptico, se repartía volantes con la siguiente inscripción: “Ya el presidente se va para volver coronado, quien viviere lo verá.”

Noveno y décimo gobiernos: Santa Anna símbolo nacional

Una revolución federalista propugnaba en agosto de 1846 el restablecimiento de Santa Anna en el mando supremo, la convocatoria a un Congreso extraordinario y continuar la guerra con los Estados Unidos, la cual había estallado en mayo de 1846. Los repiques y los cañonazos anunciaron que volvía a aparecer en escena el general Santa Anna, quien desembarcó en Veracruz en el mismo mes de agosto, habiendo sido trastocada una vez más su veleta, aunque ahora por los vientos federalistas. Fue recibido entre vivas y dianas, apareciendo el júbilo en un país que no encontraba otra personificación que pudiera gobernar aquellas circunstancias. Viendo cómo era recibido, cuentan sus biógrafos, exclamó: “Yo soy la Nación.”

Aquella revolución restableció la vigencia de la Constitución federalista de 1824, que volvió a llamar al poder a la pareja Santa Anna-Gómez Farías, asumiendo éstos los cargos de presidente y vice-presidente en diciembre de 1846. El primero tomó enseguida el mando de los ejércitos del norte para combatir a los norteamericanos, y el segundo se ocupó de la primera magistratura, tratando de volver a poner en práctica la serie de reformas liberales que había iniciado tiempo atrás.

Una de estas reformas consistió en la ley de manos muertas, que despojaba al clero de grandes cantidades de dinero necesarias para sostener la guerra. Este fue motivo suficiente de que se sublevaran algunos cuerpos de

la guardia nacional, los cuales se habían formado para defensa de la iglesia, y que el populacho llamaba "polkos".

Santa Anna regresó del norte el 22 de marzo de 1847, asumió la presidencia, hizo derogar la referida ley y suprimió la vice-presidencia, demostrando con obviedad que se había pasado al bando contrario.

Mientras tanto los norteamericanos se apoderaban de Veracruz, volviendo a ponerse el general a la cabeza del ejército en abril de 1847, dejando un sustituto y volviendo al poder en mayo del mismo año, a tiempo para sancionar y jurar el Acta de Reformas de la Constitución de 1824, que derogó el artículo relativo a la vice-presidencia, disponiendo que sería el presidente de la Suprema Corte quien cubriría la presidencia de la República en caso de faltar su titular.

Los ejércitos norteamericanos ya se encontraban en la ciudad de México, habiendo derrotado totalmente a los ejércitos mexicanos. Santa Anna renunció a la presidencia en septiembre de 1847 expatriándose voluntariamente a Colombia, donde permaneció cinco años. Se retiró tal vez pensando que Napoleón, después de su destierro en la Isla de Elba, regresó al trono imperial. Seguramente no dejó de preguntarse si algún día él volvería.

Undécimo gobierno: la monarquía pretoriana y la mofa hereditaria

Durante aquellos cinco años los santannistas no dejaron de trabajar y preparar el camino para el regreso de su jefe. Por su parte el partido federalista todavía confiaba en su antiguo caudillo, a pesar de los muchos errores que había cometido. El caos económico y político, que vivía México en aquel tiempo, hacía que el pueblo pidiera a gritos una mano fuerte. Se uniformó la opinión, y casi todos los Estados emitieron sus votos a favor de Santa Anna, quien estuvo conforme con dejar su destierro en marzo de 1853.

El día que tomó posesión de la presidencia los colegiales gozaron de vacaciones y el pueblo de fuegos artificiales, mientras el dictador pensaba la manera de poner orden en aquel caos. Lo que el pueblo olvidó, en medio del regocijo, es que la única manera que Santa Anna conocía era la tiranía.

Se dejó aconsejar por los conservadores, llegando a creer que el Código de 24 era el principal causante de las desgracias del país. Quitó a los estados el título de libres e independientes, mientras se expedía una nueva Constitución, que, una vez más, buscaba el amalgamiento entre federación y centralismo.

El movimiento que en esta ocasión lo había llevado al poder estipulaba que el caudillo contaría durante un año con poderes discrecionales, pero terminado ese plazo se agitaron sus partidarios, emitiendo una carta en la que declaraban que un año no era suficiente para resolver la grave crisis por la que atravesaba el país, por lo que pedían se prorrogaran por el tiempo que fuera necesario a juicio del mismo presidente. Se le dio a Santa Anna el título de Alteza Serenísima, el cual aceptó, agregando que lo hacía "no como complacencia personal, sino para dar mayor carácter al Presidente".

Nunca antes el pueblo mexicano había sido testigo de tanta atrocidad: el deseo insaciable de agrandar el ejército —único sostén de la razón de Estado— llegó al grado de enviar agentes a Europa para que contrataran extranjeros al servicio de nuestro país. Al mismo tiempo los fondos del erario desaparecían en grandes espectáculos y en lujos propios de una corte imperial.

Era indudable que se había caído en la dictadura más absoluta, a la que se terminó por dar carácter vitalicio. Santa Anna se convirtió en el dueño y señor del país, poniendo la política a servicio de sus preferencias y pasiones, hasta escribir en un sobre quién debía ser su sucesor en caso que tuviera que dejar el poder.

Ya para 1854 la dictadura santannista había colmado la poca credibilidad de todas las clases de la república. Conservadores, moderados y liberales tenían motivos suficientes para esperar la caída del dictador, quien había concluido por acceder a los intereses de los norteamericanos, a quienes cedió el territorio de La Mesilla a cambio de diez millones de pesos, de los cuales dilapidó siete en sostener el elevado ritmo de vida que se había impuesto.

La generación de liberales, que apareció a mediados del siglo XIX, se caracterizó por ser más liberal, agresiva e intransigente que las anteriores. De ella salieron los elementos que terminarían con los ataques a las libertades civiles y políticas y con los proyectos monárquicos santannistas.

Al general Álvarez se debe el inicio del movimiento que puso fin al gobierno de su Alteza Serenísima, ya que, al contar con varios jefes en la región de Guerrero, hizo que se pronunciara en Ayutla el coronel Villarreal en marzo de 1854. El plan político de este movimiento consideraba que Santa Anna había hollado las libertades individuales, que dilapidaba las fuertes contribuciones que pagaban los ciudadanos en gastos superfluos, que había vejado y oprimido a los pueblos y, en fin, que debía cesar en el ejercicio del poder público.

Cundiendo la revolución por varios estados de la República, Santa Anna resolvió llevar a cabo personalmente la campaña. Sin embargo los tiempos habían cambiado, y su magnetismo había desaparecido: después de año y medio de lucha, liberales y moderados lograron vencer la resistencia que ofrecían las fuerzas adictas a Santa Anna.

Sabiendo que su fin estaba próximo, decidió abandonar la presidencia de la República, en la madrugada del 9 de agosto salió rumbo a Colombia. Mientras tanto fue abierto el sobre para saber quién habría de reemplazarle. No podía haber más burla y desprecio para los mexicanos y para el poder mismo: éste sería depositado en un triunvirato compuesto por el presidente de la Suprema Corte asociado con dos generales.

A los pocos años volvió a Veracruz pretextando que apoyaría el Imperio de Maximiliano, pero tuvo que reembarcarse al permitir que se publicara en Orizaba un manifiesto dirigido a sus compatriotas, en el que, aunque admitía el Imperio, tendía a despertar ciertas pasiones. Posteriormente se dirigió a Juárez, desde los Estados Unidos, ofreciéndole su ayuda para derrocar a Maximiliano, ayuda que no fue requerida. Una vez más apareció en Veracruz en 1867, pero lo hicieron prisionero y lo desterraron a La Habana, de la que

volvería definitivamente en 1874, encorvado y canoso, arrastrando, junto a su pata de palo, los inolvidables recuerdos de su estadía en el poder. Murió el 21 de junio de 1876 habiendo contribuido su derrota al reforzamiento que, desde la Revolución de Ayutla y la Reforma, habían de adquirir las ideas liberales en un camino ascendente de victorias, llegando a crear el "prestigio necesario para que una institución viva y perdure hasta conquistar todas las voluntades, levantarse como símbolo de fe para todos los espíritus y crear al fin el alma nacional".¹⁶

Conclusiones

El predominio absoluto de la práctica de la razón de Estado, o sea, el poder que desprecia subordinarse a cualquier principio o norma y que reniega ser derivado, es lo que caracteriza al periodo inmediatamente posterior a nuestra independencia, que culmina en la época santannista, en el conocido "periodo de la anarquía" que hemos identificado con una situación política, la cual sirvió de tránsito a la institucionalización del poder.

Las características de la época de Santa Anna son las características de la situación señorial: un poder que destruye los mismos fundamentos que lo justifican; unipersonal e individualizado, que aparece como antecedente para la fundación de un poder nacional. En su modalidad, aquél caudillo fue un símbolo de unidad nacional: recurso obligado de liberales y conservadores para restablecer el orden artificialmente y en forma mecánica; el expediente para salvar al país del caos.

Se trataba de la superposición de un poder sobre las facciones y pasiones de los partidos y las fuerzas regresivas y progresivas. Antes que responder a una relación orgánica —a la hegemonía de un bloque en el poder— su dominación fue esencialmente mecánica.

Este carácter mecánico definía a un poder desnudo, que con argucias y haciéndose temer por las bayonetas, negó sistemáticamente que el poder pudiera fundarse sobre otros prestigios y brillos que no fueran los estrictamente personales. Si se dio ese poder fue porque no existía una hegemonía como la que conocemos ahora legitimada en un orden jurídico objetivo.

El que Santa Anna haya abrazado todas las posiciones políticas tiene cabida explicación en la inexistencia —en aquel entonces— de un objeto en torno al cual legitimar ese poder, provocando a su vez una crisis crónica de representación política nacional.

Más arriba apuntamos que las características de esa situación política se basaban en el poder ilimitado de quien lo detentaba, ejerciéndose únicamente por lo que a ese poder interesaba: cuando Santa Anna supo que su fin estaba cerca, escribió sin miramientos en un sobre cerrado que era un triun-

¹⁶ Emilio Rabasa, *op. cit.*, p. 15.

virato el que debía continuar en el mando. Demostró, por un lado, que estaba muy lejos de preocuparse por los destinos de la nación y que lo único que había llamado su atención era la forma de conservarse en el poder: una vez perdido éste cualquier nombre era igual, pues todos eran insuficientes. Por otro lado, el designar un triunvirato implicaba que conocía muy bien los alcances de su poderío absoluto: lo heredaba dispersado y dividido en tres, tal vez sólo para que nadie pudiera igualarlo.

Así la situación política escenificada por Santa Anna se fincó en sus cualidades personales. En su "sibaritismo crónico", en su desconcertante flexibilidad, en las circunstancias que le permitieron asumir todas las posiciones políticas, las cuales le sirvieron para conquistar y afianzar el poder.

Como respuesta a la imperiosa necesidad de tener una técnica política para hacer uso de aquel poder, la razón de Estado de Santa Anna cristalizó en sus constantes retiradas de la presidencia. Lo que se cocinaba en sus haciendas era la técnica que le permitía que el poder no se le fuera de las manos, a pesar de los cambios políticos y de la crisis del país. Cualquier proscripción constitucional al empleo de esta maniobra, que abandona el poder precisamente para conservarlo, habría violado sus intenciones de hacerlo totalitario y permanente.

Arreglaba las elecciones poniendo a un maniquí en su lugar hasta que el pueblo, descontento por el proceder inepto del sustituto, llamaba a Santa Anna a gritos, quien con mucho dolor dejaba sus descansos campestres haciendo una entrada triunfal. Si las cosas se ponían difíciles, no tenía más que recurrir a las Cámaras y pedir una licencia, poner un sustituto en el cual recayeran todos los problemas de importancia, retirándose de nuevo y así sucesivamente, hasta que consolidó poco a poco su poder rematando en una dictadura.

Diríamos que la historia del siglo XIX es la historia de la práctica de la razón de Estado, donde el poder político no se encontraba institucionalizado: no existió una autoridad política, una entidad impersonal que unificara las distintas facciones permitiendo al poder instaurarse lejos de la violencia.

Las constituciones que rigieron durante el periodo santannista no llegaron a poseer ni el prestigio ni el brillo que precisaba la autoridad. El "héroe de Cempoala" —como lo llamaban sus aduladores— tuvo que hacerse su propio prestigio teniendo como primer aliado al ejército y como principal modelo la usurpación.

Supo desde temprano de la necesidad de la nación de un poder fuerte. Supo manejar sus desgracias personales como arietes políticos. Así supieron llamarlo de sus destierros los grupos ambiciosos pensando que podrían utilizarlo —como lo hicieron conservadores y liberales repetidas veces— para afianzarse en el poder.

Lo que estos grupos olvidaron era que el general ya había conocido las glorias y los honores y que su leyenda se forjaría al tenor del Ave Fénix. Como el "ave" mitológica, Santa Anna edificó en Manga de Clavo un nido

aromático destinado a proteger sus constantes muertes políticas, renaciendo de su cadáver pútrido como pájaro rejuvenecido. Incluso si los egipcios imaginaron que el Ave Fénix era un águila de alas púrpura y oro, Santa Anna regresaba al poder siempre aderezado con los colores púrpura y oro de los emblemas militares, sabedor de su magnetismo y del control que las circunstancias le permitieron —como el pueblo lo predijo— “volver al poder coronado”.

Esto demostró dos cosas: por un lado, que las leyes no contaban con la fuerza necesaria para imponer la razón jurídica a la desconcertante y esquiva razón de Estado —que dio el carácter a los gobiernos que se sucedían—, y, por el otro, que en México la única “solución” que se dio al problema de su integración fue el de institucionalizar, a través de una concesión inaudita de la razón jurídica a la razón de Estado, los poderes discrecionales del presidente en los textos constitucionales.

Todavía en 1895, ante los visos claramente autocráticos del porfiriato, Justo Sierra argumentaba lo siguiente:

En pueblos de tan incoherente estado social... de tan dividida organización constitucional, como el nuestro, el poder administrativo necesita —a trueque de convertirse en puramente pasivo e invertir su función y perecer— de una suma de facultades superiores a las que la Constitución le otorga: de aquí proviene que la necesidad de vivir lo condena a disponer de los parlamentos y a procurarse delegaciones constantes de facultades legislativas. Es necesario aumentar las atribuciones legales del Ejecutivo en la Constitución para que no las busque en la práctica fuera de la Constitución.¹⁷

Seguramente Sierra recuperaba y formulaba, entre otras cosas, los antecedentes del periodo santannista, que había sabido encontrar en la práctica fuera de la Constitución las técnicas de la razón de Estado que definieron aquella época como una situación política sostenida por el ejército. Pero como éste no sostiene a las instituciones, sino que son las usurpaciones las que lo sostienen a él, no pudieron darse formas de gobierno centrales ni federales.

Al ser destruida la Constitución de las Siete Leyes, la Asamblea se propuso, en 1841, la difícil tarea de inventar un nuevo sistema en un país que ya había ensayado la República federal en 1824 y la central en 1837, no sabiendo los constituyentes cuál era ese medio entre unitarios y federalistas.

Ambos grupos presentaron sus proyectos coincidiendo en aceptar como forma de gobierno la de República popular representativa. Por su parte Santa Anna anunció que la multiplicación de Estados soberanos e independientes era el antecedente a la ruina completa de la nación. Pero lo que se perfilaba como “centralismo federalizado” terminó con la disolución de la

¹⁷ Justo Sierra, *México social y político*, 1895, citado por Gastón García Cantú, “El Desafío y la Marea”, en *Plural*, núm. 57, junio de 1976, p. 52.

Asamblea y con la elaboración, por parte de una Junta de Notables, de un proyecto centralista dependiente por completo del general Santa Anna.

En una segunda ocasión —abril de 1853— volvió a presentarse el dilema de amalgamar ambas formas de gobierno en un tercer producto desconocido. Sin embargo Santa Anna, dejándose aconsejar una vez más por los conservadores, quitó a los estados el título de libres e independientes y estableció el poder dictatorial más absoluto de los que en México se tenía recuerdo.