

Universidad de San Andrés
Departamento de Humanidades

La política constitucional de los regímenes autoritarios
América del Sur en perspectiva comparada

Martín Maximino

Tesis para la obtención del título de Licenciado en Ciencia Política

Mentor: Robert Barros
Junio 2010

Para Inés



Universidad de
San Andrés

Abstract

Este estudio analiza la política constitucional de los regímenes autoritarios de América del Sur en el período 1930-2000. La investigación se enmarca en la nueva literatura sobre autoritarismos que muestra un renovado interés por estudiar sus instituciones, desafiando así las nociones tradicionales sobre los regímenes no democráticos. Dentro de esta nueva perspectiva, no obstante, los estudios sobre las constituciones son escasos. Así, el presente trabajo contribuye a la literatura en dos sentidos. Por un lado, presenta una descripción detallada de la composición y la naturaleza de los textos constitucionales adoptados por regímenes autoritarios en la región. Por otro lado, estudia las condiciones bajo las cuales se pondría en marcha un proceso constituyente en los últimos regímenes autoritarios del Cono Sur. A través de un análisis histórico-comparativo, se comprobó que los procesos constituyentes son el resultado de dos factores, que operan de forma independiente: la existencia de tensiones al interior del régimen y la presencia de una fuerte presión internacional. A su vez, se demostró que los contenidos de las constituciones elaboradas están fuertemente asociados con las características particulares de dicho proceso constituyente (el órgano de origen del proyecto, la conformación y designación de la Asamblea Constituyente, y el requerimiento de la ratificación popular, entre otros). Los resultados obtenidos no son concluyentes pero presentan un avance respecto a lo existen, y pueden ser el punto de partida para futuras investigaciones sobre la materia.

Palabras clave: constitución • autoritarismo • proceso constituyente • América del Sur • poder autoritario

Universidad de
San Andrés

Índice

Introducción	6
Capítulo I	
El debate teórico: nuevas conceptualizaciones sobre los regímenes autoritarios.....	9
El poder autoritario.....	11
Sobre los efectos de las Instituciones autoritarias	14
El debate sobre las constituciones autoritarias	16
Observaciones finales	21
Capítulo II	
Observaciones metodológicas	22
1. Régimen autoritario y golpe de estado	23
2. Presencia constitucional	24
3. Las constituciones autoritarias en América del Sur.....	25
4. Análisis comparado	28
4.1 Determinantes de la presencia constitucional	29
4.2 Determinantes de la naturaleza y composición de los textos constitucionales creados	30
Capítulo III	
Las Constituciones autoritarias en perspectiva comparada	33
Presencia constitucional en regímenes autoritarios de América de Sur	34
Ruptura y continuidad en las constituciones autoritarias	39
Propiedad privada y libre industria.....	39
Derechos Civiles y Políticos.....	42
Salida del gobierno autoritario y estados de excepción.....	44
Capítulo IV	
Condiciones para el surgimiento de un proceso constituyente bajo un régimen autoritario: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.....	48
La política constitucional de los regímenes autoritarios: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.....	48
Condiciones para el surgimiento de un proceso constituyente	55
Características de los regímenes autoritarios.....	55
La presión internacional.....	61
Capítulo V	
El proceso constituyente y su influencia sobre la naturaleza de las constituciones autoritarias: Brasil, Chile y Uruguay	68
El proceso de iniciación, redacción y ratificación de las Constituciones de Uruguay, Chile y Brasil	68
El contenido de las constituciones y las limitaciones formales a los regímenes autoritarios.....	74
1. Derecho de Propiedad Privada y Libre Industria.....	74

2. Organización del Estado	76
3. Derechos y Garantías civiles.....	79
4. Estados de excepción	82
5. Disposiciones transitorias.....	85
6 Prerrogativas militares	87
Conclusión.....	92
Referencias Bibliográficas	96



Universidad de
San Andrés

Introducción

El presente estudio trata sobre las constituciones adoptadas en los regímenes no democráticos de América del Sur. Su propósito es dar cuenta de la importancia que tuvo la política constitucional en dicho contexto, y de la sorprendente frecuencia con la que estos regímenes pusieron en marcha procesos constituyentes para la reforma o creación de textos constitucionales.

La literatura clásica tiende a establecer un vínculo estrecho entre las constituciones y los regímenes democráticos, como entre las constituciones y el constitucionalismo¹. Así, a mediados del siglo XX, el constitucionalismo y la democracia se entremezclaron a tal punto, que muchas sociedades olvidaron la diferencia entre ambas prácticas (Brown 2002, 198). En gran medida, la creencia generalizada es que las constituciones bajo regímenes autoritarios no son más que documentos formales detrás de los cuales se esconden prácticas represivas y medidas arbitrarias. Con frecuencia se sostiene que éstas son una fachada exclusivamente diseñada a voluntad del dictador, o “meros trozos de papel”.

Esta investigación constituye un esfuerzo por poner en cuestionamiento estas ideas fuertemente arraigadas sobre las constituciones en contextos no democráticos. Por un lado, se ilustra que los documentos legales y constitucionales no son rasgos definitorios de las democracias, sino que también están presentes en contextos no democráticos. Por otro lado, se considera que las constituciones son una descripción de la realidad política más precisas que lo que suele reconocerse, y que sirven para organizar las instituciones estatales en dichos contextos (Brown 2002).

En este sentido, este trabajo también se enmarca en una nueva aproximación al estudio de los regímenes autoritarios. Crecientemente, los académicos han comenzado a desafiar la noción del poder autocrático como absoluto e ilimitado. Han encontrado que efectivamente el poder autoritario puede encontrarse fragmentado y dividido al interior de la élite gobernante, por ejemplo por una tensión entre el dictador y su coalición de

¹ Una constitución es el marco legal fundamental de un Estado (Brown 2002)¹. Por su parte, el constitucionalismo es la propensión general a atar o restringir a los actores políticos mediante el texto constitucional. Este término no se reduce a la mera presencia de un texto sino que contempla también las prácticas constitucionales (Elster 2002, 136).

gobierno (Magaloni 2008). En estos contextos, se ha subrayado la importancia de los arreglos institucionales como mecanismos para superar las potenciales divisiones internas y, así, garantizar la supervivencia del régimen. Por ello, han cobrado especial importancia los partidos políticos, las legislaturas e incluso las elecciones bajo regímenes autoritarios. En la mayoría de estos estudios se utilizan técnicas cuantitativas y se introducen modelos estadísticos para analizar los efectos de dichas instituciones.

Dentro de este renovado interés por precisar la naturaleza de los autoritarismos, cobran una relevancia especial las constituciones adoptadas por los gobiernos autoritarios. Esto es así porque los textos constitucionales estructuran los principios generales sobre los que deben constituirse y reglamentarse las instituciones. No obstante, las constituciones permanecen aún como un objeto de estudio infrecuente en la nueva literatura sobre autoritarismos. A su vez, la escasa bibliografía al respecto, incurre en el error conceptual de asumir *a priori* que la mera presencia de las normas constitucionales conlleva su eventual cumplimiento en la realidad. Es decir, se rigen por la premisa según la cual “*quizás algún día las provisiones constitucionales se harán realidad*” (Brown 2002).

Este trabajo, en cambio, considera la posibilidad de que regímenes autoritarios desarrollen un entramado legal profundo y un texto constitucional articulador y fundacional de las instituciones autoritarias que pueden, o no, limitar al poder autoritario. En parte por esta razón, el lenguaje utilizado en las constituciones liberal-democráticas puede ser utilizado con otros fines, y pueden servir al objetivo primario de organizar el poder sin limitarlo bajo un régimen autoritario (Brown 2002). De esta manera, concentrarse en las constituciones autoritarias no implica necesariamente analizar las prácticas subyacentes sino que puede significar enfocarse en las formas y los mecanismos que se estipulan formalmente la distribución de poder entre el dictador y la oposición, por un lado, y entre el dictador y su elite de gobierno, por otro.

El trabajo tiene entonces el propósito de contribuir al conocimiento sobre las constituciones así como sobre los autoritarismos. Respecto a las constituciones, la investigación provee de un análisis pormenorizado de la naturaleza y la composición de los textos constitucionales en los regímenes autoritarios sudamericanos. Esta descripción comparada es inédita y podría ser el punto de partida para una comparación de las disposiciones constitucionales entre los regímenes democráticos y no democráticos.

Respecto al conocimiento sobre autoritarismos, este estudio realiza un primer ejercicio para indagar en las condiciones bajo las cuales una élite autoritaria iniciaría un proceso constituyente para adoptar un texto constitucional. Se pregunta sobre las motivaciones que inducen a la élite de gobierno a buscar constituir una norma fundamental que la auto-

limite formalmente y que restrinja a otros (Elster 2002). Además, se describe el modo en que el diseño de los procesos constituyentes incidió sobre los contenidos de las constituciones creadas.

Estos aspectos serán estudiados a través de un estudio comparativo con técnicas de análisis cualitativas centradas en el análisis histórico, político e internacional. En el primer capítulo se introducen las nuevas aproximaciones a los regímenes autoritarios y sus diseños institucionales. Aquí se buscará discutir las principales aproximaciones teóricas sobre las nociones de poder y el rol de las instituciones bajo autoritarismos. La floreciente literatura sobre ambos temas, generó un acumulamiento por momentos desorganizado y superpuesto. Por esta razón, el objetivo del primer capítulo es organizar los principales postulados de la nueva literatura sobre autoritarismos para establecer un punto de partida a partir del cual analizar las constituciones autoritarias.

En el capítulo dos, se plantean los postulados metodológicos sobre los que se construirá la investigación. Se especifican las variables y sus indicadores, y luego se enuncian las hipótesis y las relaciones esperadas entre las variables. En el capítulo tres se describe la política constitucional autoritaria de 10 países de América del Sur desde 1930 a 2000. En esta sección, el énfasis estará puesto en la comparación descriptiva de los textos constitucionales a través de un detallado análisis de sus cláusulas.

Los capítulos cuatro y cinco constituyen el cuerpo central de la investigación. En el capítulo 4 se realiza un estudio comparado sobre los determinantes de los procesos constituyentes en los regímenes autoritarios. Para ello, se llevará a cabo un análisis histórico de las últimas experiencias autoritarias en los países del Cono Sur: Argentina (1976-1983), Brasil (1964-1985), Chile (1973-1990) y Uruguay (1973-1985). Con base en esta misma selección de casos, se procederá a examinar el impacto de los procesos constituyentes sobre los documentos constitucionales creados. Las conclusiones sintetizan los principales hallazgos de esta investigación y presentan las sugerencias para la continuación del estudio sobre constituciones autoritarias.

Capítulo I

El debate teórico: nuevas conceptualizaciones sobre los regímenes autoritarios

En esta sección, se evalúan los esfuerzos teóricos por analizar el rol de las instituciones en los regímenes autoritarios. Específicamente, el énfasis estará puesto en subrayar aquellos aportes que pueden resultar útiles en el análisis de los textos constitucionales autoritarios.

Crecientemente, la literatura sobre regímenes autoritarios comenzó a concentrarse en la estructuración de dichos regímenes, así como en sus actores y sus instituciones. En este sentido, la investigación sobre autoritarismos ganó mayor autonomía y comenzó a superar su antiguo posicionamiento conceptual como categoría residual (Gandhi 2008).

Según Joseph Wright (2009):

“Las denominaciones “régimen autoritario” o “dictadura” son usadas frecuentemente como una categoría residual para clasificar sistemas políticos que no se ajustan bien a cualquier definición de democracia que nos gusta usar. Pero estamos empezando a entender que las variaciones entre los diferentes tipos de autoritarismos puede ser quizás más importante que la distinción entre democracia y autoritarismo”².

Además de autonomía, la literatura ganó mayor especificidad conceptual y precisión metodológica.

Las causas de dicha complejización en la literatura son parcialmente históricas. Sobre el final de la década de 1990 la tercera ola de democratización (que había comenzado a mediados de 1970 y tuvo su momento más fuerte tras el fin de la Guerra Fría) atravesó un proceso de estancamiento (Huntington 1991; Geddes 1999; Magaloni 2008). Dicho estancamiento dio lugar a regímenes con características particulares. Según Diamond (2002), a finales del siglo XX la expansión mundial de la democracia había comenzado a colisionar con las realidades de las políticas domésticas, llevando numerosos líderes mundiales implementaron formas novedosas e inéditas de satisfacer las demandas

² Traducción propia del texto original: *“The appellations “authoritarian regime” or “dictatorship” are often used as a residual category to house polities that do not fit nicely into whatever definition of democracy we like to use. But we are beginning to understand that variation among different types of authoritarian polities can perhaps be as important as the distinction between democracies and dictatorships”*(Wright 2009).

democráticas internas y mundiales, a la vez que conservaban el poder con prerrogativas no democráticas.

Progresivamente, bajo regímenes no democráticos comenzaron a legalizarse partidos políticos, legislaturas, elecciones competitivas, Cortes Supremas y, en algunos casos, constituciones con amplias secciones dedicadas a los derechos, garantías y libertades. Estos regímenes que combinaban procedimientos democráticos con prácticas autoritarias podían incluirse dentro de la categoría de regímenes híbridos (Karl 1995). Así, a comienzos del siglo XXI dichos regímenes conformaron una tendencia ampliamente expandida a nivel mundial (Roessler 2008).

Junto con esta tendencia, surgió un cuerpo teórico que capturó la tensión inherente a los regímenes híbridos, construyendo un floreciente campo que comenzó a independizarse del estudio tradicional sobre los regímenes autoritarios. Los académicos han creado una serie de nuevos términos para referirse a regímenes que combinan en su interior postulados democráticos y enunciados liberales, por un lado, con la ejecución de políticas o decisiones autoritarias, por otro. "Autoritarismo competitivo" (Levitsky y Way 2002), "autoritarismo electoral" (Diamond 2002; Schedler 2002) y "semi-autoritarismo" (Ottaway 2003) son algunas de las categorías que surgieron para conceptualizar y estudiar a aquellos regímenes que no eran completamente democráticos ni cumplían con las condiciones de un autoritarismo cerrado expuestas por autores como Linz (1970) y Stepan (1986).

Para estudiar los regímenes híbridos, los autores construyeron una pluralidad de nuevas variables de medición así como una nueva perspectiva metodológica sobre los autoritarismos competitivos. Bajo esta mirada, un autoritarismo competitivo no se define como un régimen en transición ni como un evento temporal o contingente. La definición se constituye como una categoría en sí misma y hace referencia a un régimen que, con sus especificidades, puede mantenerse con una lógica institucional propia (Carothers 2002).

Algunos autores han decidido identificar a los regímenes híbridos como una zona gris o como un espacio difícilmente discernible (Carothers 2002; Schedler 2002). Aunque los regímenes autoritarios permiten la existencia de elecciones, los líderes autoritarios suelen recurrir a prácticas deshonestas para debilitar a la oposición o para asegurar la presencia mayoritaria del partido oficialista en la legislatura. Siguiendo esta lógica, el dictador lleva a cabo políticas autoritarias, desestimando los frenos y contrapesos entre poderes y el principio de representación y libre competencia usualmente asociados a las legislaturas, las elecciones y los partidos políticos. En otros casos, sin embargo, las elecciones sí presentan un desafío al régimen porque efectivamente representan un momento de

apertura política en donde los partidos compiten genuinamente aunque sea esporádicamente (Roessler 2008).

De este modo, la literatura comienza a reconocer la posibilidad de que, en su diseño institucional, un régimen autoritario pueda incluir instituciones tradicionalmente asociadas a la democracia. Por un lado, algunos autores han realizado un esfuerzo teórico por comprender cuáles son los *determinantes* de la existencia de dichas instituciones, es decir, interrogarse sobre sus orígenes (Wright 2009, North y Weingast 1989). Con otra aproximación, la misma corriente de la literatura se ha concentrado en comprender la *función* de estas instituciones en la supervivencia y en el desempeño económico en los autoritarismos mundiales.

Esta última pregunta implica, especialmente, realizar una aclaración metodológica importante: una institución teóricamente vinculada a la democracia puede, bajo un régimen autoritario, desempeñar una función diferente y resolver problemas con una lógica propia. En este sentido, las instituciones autoritarias no pueden ser interpretadas desde el lente con el que se estudia y analiza los regímenes democráticos, aunque este sea naturalmente un punto de partida (Boix 2003; Gandhi y Przeworski 2006).

El poder autoritario

La literatura que estudia regímenes autoritarios híbridos o mixtos introduce, además, novedosas aproximaciones sobre la noción de poder autoritario. Para comprender por qué algunos regímenes autoritarios establecen instituciones y otros no, antes es preciso examinar por qué algunos dictadores necesitarían limitar de manera creíble su propio poder.

Una constitución nace de una negociación entre actores poderosos y es el documento que pueda fijar las reglas de distribución de poder y los arreglos institucionales en el futuro. Por eso, analizar críticamente esta literatura es indispensable para comprender el origen y la naturaleza de las constituciones. Estudiar las constituciones autoritarias implica, también, comprender, al menos parcialmente, un aspecto de la lógica del poder autoritario, su fragmentación, sus partes y su localización.

En primer lugar, la literatura reciente ya no estudia al poder autoritario como un escenario en donde un ápice de poder monolítico gobierna de manera cohesionada, unívoca y efectiva. Algunos autores reconocieron este hecho tempranamente (O'Donnell 1971) pero el tratamiento en profundidad de esta perspectiva es reciente. Y éste consiste fundamentalmente en la elaboración de modelos de interacción en donde el dictador ya no

gobierna en soledad sino que comparte el poder con una parte de su coalición de gobierno que, además, amenaza con deponerlo violentamente (Magaloni 2008).

En segundo lugar, la literatura contemporánea sobre regímenes autoritarios reconoce que en muchas ocasiones, los regímenes autoritarios y sus líderes enfrentan severas restricciones a su poder. No resulta evidente, a partir de los nuevos estudios, que el poder autoritario sea abiertamente discrecional. Por el contrario, es posible reconocer causantes institucionales de contención y de frenos a las capacidades del dictador y su élite de gobierno.

Respecto al primer problema *-el poder autoritario monolítico-*, los autores Svobik (2010) o Magaloni (2008) han centrado su atención en observar los regímenes autoritarios más allá de las intenciones de un sólo actor particular. Los autores también subrayan la importancia de las divisiones internas, es decir, fragmentaciones dentro de la cúpula de poder misma. Midiendo la longevidad de diferentes regímenes autoritarios, Svobik (2010) investiga el hecho de que el dictador y la elite deben compartir el poder en un ambiente regido por el conflicto de intereses entre ambas partes:

"(...) el conflicto de interés entre el dictador y los miembros de su coalición de gobierno es el problema central de un gobierno autoritario: una vez que han delegado el poder ejecutivo en el dictador, los miembros de la coalición gobernante se preocupan porque el dictador use este poder para fortalecer su posición personal y, posteriormente, desplazar a los miembros de la coalición de gobierno"³.

El fragmento citado trasciende la visión personalista de los regímenes autoritarios, subrayando factores explicativos de posible fragmentación y limitación al poder. Bajo esta nueva perspectiva, el poder no es visto ya como un fenómeno unificado e indivisible, sino como un recurso escaso, dividido y en disputa.

Realizando un estudio comparativo estadístico, Boix y Svobik (2009) señalan que la literatura clásica sobre autoritarismos sólo se concentró en estudiar los mecanismos a través de los cuales los dictadores gobernaban en beneficio propio. Luego de la Segunda Guerra Mundial, la literatura sobre regímenes totalitarios hizo énfasis en el análisis de los medios a través de los cuales los dictadores y sus partidos ejercían control absoluto sobre la sociedad civil (Neumann 1957, Arendt 1973, Linz 1975). En su trabajo, estos autores

³ Traducción propia en base al siguiente fragmento: *"(...) a conflict of interest between the dictator and the members of the ruling coalition is the central problem of authoritarian governance: once they have delegated executive powers to the dictator, the members of the ruling coalition are concerned that the dictator could use his power to strengthen his position and later eliminate them from the ruling coalition"* (Svobik 2009).

postulan que gran parte de la literatura contemporánea no logró superar los problemas atribuidos a la literatura clásica sobre regímenes autoritarios. En este sentido, ambas aproximaciones tienden a compartir un mismo punto de partida (Tullock 1987; Wintrobe 1998; Haber 2006). Según los resúmenes Boix y Svobik (2009), *"Las dictaduras continúan siendo modeladas como regímenes en los que un único tirano gobierna libre de cualquier limitación o influencia"*.

La afirmación de Boix y Svobik incorpora la necesidad de discutir la segunda noción clásica de poder autoritario *-el poder autoritario discrecional-*. Nuevamente existe un quiebre entre la concepción del poder autoritario ilimitado postulada por la literatura tradicional, y una nueva corriente de autores que consideran que el poder del dictador autoritario puede verse limitado, contenido y fragmentado.

Sobre la segunda posición, la literatura actual busca revelar los mecanismos a través de los cuales un dictador toma decisiones estratégicas de autolimitación. Las consecuencias de dicha limitación se encuentran asociadas a la longevidad del régimen (Magaloni 2008 Gandhi y Lust-Okar 2009; Brownlee 2005) y a su desempeño económico (North y Weigast 1989 y Wright 2009). Construyendo un juego de la interacción entre la élite y el dictador, la literatura reconoce que el ápice de poder se encuentra fragmentado y sostiene que el equilibrio cooperativo entre ambas partes es inestable y se rige por una lógica de suma cero.

La presencia de mecanismos para compartir el poder entre el dictador y la coalición de gobierno en un contexto autoritario, son más frecuentes de los que podría asumirse inicialmente. La mayor parte de la literatura observa que, en determinadas ocasiones, la coalición de gobierno podría decidir no invertir en esos mecanismos.

De este modo, un estudio sobre las instituciones autoritarias debe considerar que tanto las elecciones como los partidos y las legislaturas bajo un régimen autocrático, pueden responder a una intención del dictador tanto como a un escenario de amenazas intertemporales inducido por los miembros de su propia coalición de gobierno. Por esta razón, la presencia y el funcionamiento de instituciones autoritarias no siempre corresponde a un proceso de democratización o de apertura política. Estas instituciones podrían ser un signo de concentración de poder autoritario o de distribución de ese poder al interior del régimen:

"(...) la academia se ha centrado en explorar la relación entre elecciones y democratización, y para ello ha usado, generalmente, marcos analíticos y métodos importados del estudio de elecciones genuinamente democráticas. (...) Estas tendencias han evitado que los científicos políticos se interroguen sobre las

*dinámicas micro-nivel de las elecciones autoritarias y el modo en que difieren sistemáticamente entre sí*⁴ (Gandhi y Lust-Okar 2009).

Por ello mismo, es de importante precisar los mecanismos a través de los cuales operan las instituciones sobre la fragmentación de poder autoritario y sobre su longevidad. Un estudio de las constituciones creadas o modificadas bajo regímenes autoritarios debe incorporar, necesariamente, esta precisión metodológica. Por eso, en este trabajo la presencia de una constitución en un régimen autoritario no será tomada como una limitación *per se* al dictador. No se le atribuirán las funciones que típicamente desarrolla una constitución con prácticas democráticas y constitucionalistas subyacentes, aunque esta posibilidad no se descarta completamente desde el inicio.

En muchas ocasiones, la falta de precisión para explicar la función de una institución democrática en un régimen autoritario puede llevar a desestimar su importancia en la limitación efectiva del poder o a comprender su efecto en sentido inverso, es decir, postular que está limitando el poder del dictador cuando realmente está prolongando su supervivencia en el poder.

Sobre los efectos de las Instituciones autoritarias

Para una parte de la literatura, las instituciones sí presentan efectos concretos sobre los regímenes autoritarios y su desempeño. El problema general que se presenta para la mayoría de los estudios es determinar si las legislaturas, partidos, elecciones, etc. son funcionales al régimen o le presentan un obstáculo desafiante. Bajo las nuevas categorías de regímenes autoritarios, ambos procesos pueden ocurrir e incluso alternarse.

En general, la literatura suele coincidir en los incentivos de los líderes autoritarios en crear las instituciones:

“En el presente, generalmente, perciben (los autores sobre autoritarismos) el establecimiento de elecciones como un medio a través del cual el dictador se aferra al poder. Sin embargo, tienden a diferir en el foco de amenaza al poder el

⁴ Traducción propia del siguiente texto: "(...) the scholarship has focused on exploring the relationships between elections and democratization, and it has generally used analytical frameworks and methods imported from the study of genuinely democratic elections to do so. (...) These tendencies have kept political scientists from asking a wide range of questions about the micro-level dynamics of authoritarian elections and the way in which they differ systematically from each other" (Gandhi y Lust-Okar 2009).

dictador: élite del régimen, grupos opositores y ciudadanos”⁵ (Gandhi y Lust-Okar 2009).

La pregunta que subyace a la investigación sobre las instituciones autoritarias se refiere a la capacidad real de limitar, fragmentar o condicionar el poder dictatorial. Aunque no constituye la pregunta central de este trabajo y no hay respuestas conclusivas al respecto, resulta importante comprender el sentido causal del impacto de las instituciones autoritarias sobre el régimen. Especialmente porque la literatura tradicional tiende a coincidir en que dichas instituciones no hacen más que reforzar la voluntad del dictador.

La relación entre las instituciones autoritarias y la mayor capacidad de dichos regímenes no es evidente. Más aún, ciertas instituciones recortan la discrecionalidad de los líderes autoritarios. En el caso de las constituciones, el problema resulta análogo. Según Barros (2003), en ocasiones "hasta los zapatos hechos a medida pueden apretar". La constitución autoritaria chilena de 1980 es un buen ejemplo:

“Cuando la constitución chilena fue presentada al público en 1980, ésta no podía ser separada de sus orígenes autoritarios. La constitución había sido impuesta desde arriba: cuerpos reducidos y designados habían preparado los materiales preliminares a puertas cerradas; los “fundadores”, cuatro comandantes militares no electos, asesorados por sus consejeros legales dieron forma legal al texto; y la única participación que se les permitió a los ciudadanos fue asentir en un plebiscito de dudosa legitimidad realizado en pleno estado de emergencia” (Barros 2005).

A pesar de estos hechos, lo sorprendente es que la constitución puso en funcionamiento instituciones que limitaron el poder de la dictadura y le impidieron, entre otras cosas determinar en forma unilateral el resultado del plebiscito de 1988 que, a su vez, determinó el retorno a la democracia en 1990.

En general, la literatura subraya que la limitación al poder autoritario proviene de factores exógenos al régimen, como restricciones provenientes del contexto político y económico internacional. En este sentido, los dictadores pueden ver fuertemente restringidas sus capacidades pero sólo a causa de una oposición externa al régimen (Przeworski y Gandhi 2008).

Otros autores reconocen que el poder efectivo de limitar al dictador puede provenir efectivamente desde dentro del propio régimen. Se acentúan, así, posibles explicaciones

⁵ Traducción propia en base al fragment: *“They now generally view the establishment of elections as a means by which dictators hold onto power. Where they tend to differ is in their focus of threats to dictator’s power: regimes elites, opposition groups and citizens” (Gandhi y Lust-Okar 2009).*

endógenas al régimen (Fontana 1987; Remmer 1989; Huneeus 1997, Barros 2001). No obstante en este reconocimiento, aún persisten dos problemas fundamentales para comprender la dinámica del poder autoritario en profundidad.

En primer lugar, la literatura sostiene que bajo un régimen autoritario, las instituciones autoritarias pueden existir pero pierden efectividad en el tiempo y se tornan irrelevantes bajo ciertas circunstancias. La premisa detrás de este enunciado es que los dictadores pueden destruir con facilidad las reglas que ellos mismos han creado ya que no hay un poder limitante externo y autónomo (Olson 1993; Acemoglu y Robinson 2006).

Esta visión compartida en la literatura encuentra sus orígenes en la noción de la soberanía del siglo XVII (Hobbes, 1991; Bodin, 1962), que es posteriormente retomada por Schmitt (1985). Según estos autores, la soberanía es esencialmente extranormativa, y el poder soberano monopoliza el poder del Estado ejerciéndolo sin restricciones. Así, la voluntad última no yace en un orden legal existente, sino en el soberano, donde reside la posesión actual del poder del Estado.

Siguiendo esta misma concepción, Olson (1993) define el poder autocrático como la ausencia de jueces u otras fuentes de poder que no puedan ser desestimados por los actores autoritarios en el futuro. En O'Donnell (1973) la percepción es que, aun bajo regímenes altamente institucionalizados y reglamentados, en última instancia los actores políticos autoritarios pueden decidir sin restricciones legales. La razón de estas explicaciones responde al lugar en donde estos autores sitúan el poder autoritario, es decir, al lugar en donde reside la soberanía. Aunque para Kelsen (1945) el ápice de *enforcement* y la autoridad final podrían ser un conjunto de reglas, Hobbes afirma que el último eslabón de la autoridad reside en una persona o en un conjunto de personas que no pueden encontrarse atadas a ninguna limitación ya que son la fuente de toda legalidad.

El debate sobre las constituciones autoritarias

La evidencia histórica muestra que en los regímenes autoritarios, la redacción de una constitución se encuentra entre las preocupaciones principales de los líderes autoritarios. Sin embargo, el constitucionalismo autoritario, no ha generado la misma inquietud como problema de investigación a ser tratado teórica y empíricamente. En este sentido, existe un vacío teórico en la literatura contemporánea respecto a los determinantes de la existencia de constituciones en contextos autoritarios, por un lado, y de sus potenciales consecuencias efectivas, por el otro.

Según Brown (2002) esto se debe a que: *“Los académicos dejaron de estudiar las constituciones porque parecían crecientemente quijotescas: si la autoridad política debía ser*

*restringida, no iba a hacerse con meros trozos de papel*⁶. Así, una razón posible del desarrollo escaso del tema en la literatura puede explicarse por el argumento de que los textos constitucionales no son más que una fachada que pretende revestir de legitimidad internacional y doméstica al régimen. Si esto fuera así, un tratamiento exhaustivo de este objeto de estudio sería irrelevante e innecesario.

Brown (2003) sugiere, para el mundo árabe y Medio Oriente, que los documentos constitucionales han sido promulgados por regímenes en busca de dos objetivos centrales: por un lado, crear una herramienta de soberanía que les permitieran enfrentar desafíos domésticos e internacionales; por otro lado, formalizar una estructura de sucesión del poder en beneficio del propio régimen.

En este sentido, Spiro (1959) y Lowenstein (1957) remarcaron el papel de las constituciones como irrelevante frente a la práctica política autoritaria concreta. Señalan, además, que las constituciones autoritarias son textos sin contenido vinculante detrás de los cuales los dictadores anticonstitucionales pueden esconderse. Lowenstein (1957, 146) escribe: *"Mussolini, Goebbels, Peron, Ngo Dinh Diem, Nasser and tutti quanti son hombres modernos y no son tontos. No pueden creer en lo que sus constituciones proclaman y sus elecciones producen"*.

La tipología de constituciones construida por Lowenstein (1951) sobre constituciones nominales y semánticas presenta un avance pero deja intacto el problema de la falta de fuerza de restricciones legales y constitucionales sobre los regímenes autoritarios. Esencialmente, su argumento se enfoca en mostrar la imposibilidad de un régimen autocrático de operar bajo una constitución porque la formalización de la autoridad sería contradictoria con la dinámica del propio régimen. Este argumento fortalece la función de una constitución como una cuestión formal sin contenido limitante real o como un dispositivo de organización del ápice militar.

En sintonía con esta visión, otras interpretaciones de constituciones bajo regímenes autoritarios son vistas, no sólo sin valor real de limitación, sino también como un dispositivo funcional al poder del dictador (Linz, 1992; para el caso chileno González Encinar et al. 1992; Linz y Stepan, 1996; Loveman, 1993).

⁶ Traducción propia del siguiente texto: *"Scholars stopped studying constitutions because they increasingly seemed quixotic: if political authority was to be constrained, it would not be done with mere pieces of paper"* (Brown 2002).

⁷ Traducción propia del siguiente texto: *"Mussolini, Goebbels, Peron, Ngo Dinh Diem, Nasser and tutti quanti are modern men and no fools. They cannot believe in what their constitutions proclaim and their elections produce"* (Lowenstein 1957).

Esta razón explica parcialmente por qué el interés por el estudio de las constituciones se vio fuertemente debilitado. Como se ha mencionado, de ninguna manera podría tener sentido estudiar "meros trozos de papel" con el objetivo de divisar alguna correlación en las prácticas subyacentes.

A pesar del consenso sobre la irrelevancia del estudio de constituciones en autoritarismos, existen algunos autores, que desafiando las creencias compartidas en la literatura, han explorado este fenómeno. Y lo han concebido como un objeto de estudio significativo para la comprensión acabada de la política autoritaria.

La cuestión de la intertemporalidad de las restricciones resulta de gran importancia para un estudio detallado de las instituciones autoritarias, y de los incentivos para la creación de textos constitucionales vinculantes. Según Elster (2002, 45), "la cuestión de la inconsistencia temporal estratégicamente fundamentada está estrechamente relacionada con el problema de cómo hacer creíbles las amenazas y promesas". Este tema ha sido analizado para el caso democrático por Holmes (1988). El autor explica cómo es viable reconciliar democracia y constitucionalismo poniendo de manifiesto la posibilidad lógica de limitarse intertemporalmente. En esta visión (Holmes 1988; North y Weingast 1989), se enfatizan los beneficios futuros de limitarse en el presente. Estudiando los arreglos constitucionales en Inglaterra durante el siglo XVII, North y Weingast exploran la relación entre el gobierno y las instituciones. Los autores sostienen:

*"Un gobernante puede establecer tal compromiso de dos maneras. Por un lado, estableciendo un precedente de "compromiso responsable", simulando estar comprometido a un conjunto de reglas que él o ella van a poner en práctica consistentemente. Por otro lado, estando restringido a obedecer un conjunto de reglas que no permiten libertad de acción para violar compromisos"*⁸(North y Weingast 1989).

Siguiendo esta interpretación, Shepsle (1991) sostiene que el compromiso es sólo creíble cuando es imperativo, es decir, cuando los actores no tienen otro curso de acción posible y no cuando eligen voluntariamente cumplir con lo postulado formalmente.

Ya sea para otorgar validez legal al régimen, para resolver problemas de credibilidad en la estructura de poder o para minimizar las amenazas de la oposición al régimen, las

⁸ Traducción propia del siguiente fragmento: "A ruler can establish such commitment in two ways. One is by setting a precedent of 'responsible behavior', appearing to be committed to a set of rule that he or she will consistently enforce. The second is by being constrained to obey a set of rules that do not permit leeway for violating commitments" (North y Weingast 1989)

constituciones autoritarias han permanecido entre las inquietudes fundamentales de líderes autoritarios.

La literatura sobre constituciones no se ha concentrado en los documentos en sí mismos ni en sus determinantes. El foco de análisis ha estado puesto en la función de las constituciones como elementos fundantes de la transición desde la regla autoritaria. Esta visión ha sido especialmente frecuente para las constituciones autoritarias de América Latina. (Agüero 1997, Finch 1985, Gillespie 1991, Martínez-Lara 1995 y otros). La constitución, en este sentido, es concebida como parte de un cronograma o como una etapa en la democratización. Como se observará a lo largo de este trabajo, ésta no siempre fue la función de las constituciones autoritarias.

Brown (2002) expone tres motivos por los cuales podría llevarse a cabo un proceso constituyente en un contexto autoritario. En primer lugar, señala la necesidad de algunos regímenes autoritarios de consolidar en un texto constitucional los procesos de independencia y emancipación. En segundo lugar, se observa que los regímenes autoritarios adoptaron constituciones con el objetivo de incluir en ellas contenidos ideológicos y principios de extenso contenido programático. Finalmente, el autor sugiere que la tercera razón por la cual los autoritarismos decidieron sancionar un documento constitucional ha sido la de aumentar el poder del régimen autoritario estableciendo estructuras claras de sucesión del poder y delineando formalmente las cadenas de comando.

Aunque estas hipótesis son puestas a prueba para el caso del constitucionalismo árabe, resultan útiles como punto de partida para un estudio sobre las constituciones autoritarias latinoamericanas. En particular, la tercera hipótesis será considerada en la discusión sobre los determinantes de las constituciones autoritarias en Brasil, Chile y Uruguay porque sugiere que los textos constitucionales han servido para expandir, organizar y justificar la autoridad política.

Para el caso latinoamericano en general, Complak (1989) realiza un análisis de las constituciones bajo regímenes autoritarios aunque su trabajo sufre de tres insuficiencias en relación al estudio de las constituciones autoritarias. Por un lado, el autor solo se concentra en el período que se extiende desde 1930 a 1980. Esto resulta problemático porque, aunque una parte importante de constituciones autoritarias se concentró en ese período, algunos de los casos más interesantes han quedado excluidos de la muestra. Esto responde sólo a la fecha de publicación del libro y no a una decisión del autor. En segundo lugar, aunque realiza un análisis descriptivo de las reformas constitucionales autoritarias en América Latina, dicha exploración no es sistemática y, en ocasiones, se torna

conceptualmente confusa. *Los gobiernos de facto en América Latina, 1930-1980* (Complak 1989) constituye el primer intento por realizar un estudio comparativo de la política constitucional autoritaria en Latinoamérica. Finalmente, el autor no construye un marco teórico preciso a partir del cual continuar con las investigaciones sobre constituciones.

Existen, además, investigaciones que presentan evidencia que desafía la generalidad de esta opinión ampliamente compartida. Un caso específico es el chileno de 1973 a 1990, analizado por Barros (2005).

En La Junta Militar, Pinochet y la constitución de 1980 (2005) Barros construye el estudio de un caso de gran relevancia para el estudio de las constituciones autoritarias a partir del análisis de documentos pertenecientes a la Junta Militar misma. El detalle de sus explicaciones y la profundidad con la que se estudia el caso chileno de 1980 constituyen un avance doble para este presente trabajo. Por un lado, porque el autor reformula la tesis sobre el poder ilimitado en base a la estructuración interna del ápice militar chileno. Por otro, porque resalta la lógica institucional que operó sobre la constitución que entró en vigor en 1981. Ambos avances proveen un modelo tentativo para el análisis del caso latinoamericano en su conjunto.

Numerosas variables que distinguen al caso chileno de otras experiencias latinoamericanas intervienen en la explicación de Barros (ausencia de grupos armados previos al golpe de 1973, la configuración del sistema de partidos, la estructuración de la Junta Militar, etc.). No obstante, son estas mismas variables las que resultan de utilidad para iniciar un estudio comparativo sobre la política constitucional de los regímenes autoritarios en América Latina.

El consenso en la literatura tradicional sobre la imposibilidad de regímenes autoritarios para establecer mecanismos institucionales que efectivamente restrinjan la toma de decisiones no es conclusivo. Aunque no es evidente que los regímenes autoritarios usen las constituciones para restringirse voluntariamente, la evidencia muestra que en períodos dictatoriales pueden darse una variedad de arreglos legales y constitucionales. Más aún, en muchos casos se observa la continuidad, tras un *coup d'état*, de textos constitucionales pertenecientes a períodos democráticos. Dichas continuidades suelen referirse, por ejemplo, a preceptos sobre el derecho Internacional o sobre el Derecho Penal (Satrústegui 1989).

En este sentido, aunque otras experiencias latinoamericanas no se corresponden completamente con el caso chileno, en muchas ocasiones los regímenes autoritarios continentales sí contaron con la presencia de una Constitución. Es decir, los líderes

autocráticos retomaron, reformaron o crearon un texto con jerarquía constitucional. Ensalaco (1994) señala:

“Es un principio del realismo político desestimar constituciones formales y escritas, y concentrarse en las prácticas y lo que éstas indican sobre el poder. En el caso chileno, el éxito tardío de la reforma constitucional en democracia es indicativo de la prevalencia de la habilidad previa de la dictadura de imponer la Constitución”⁹.

Observaciones finales

Las prácticas subyacentes a las constituciones o la capacidad real del dictador frente a una constitución resultan elementos importantes para el análisis empírico de los regímenes autoritarios. No obstante, estas dos dimensiones constituyen solo una parte del estudio de las constituciones autoritarias y no lo agotan.

Otras etapas en la vida de una constitución autoritaria pueden revelar elementos importantes para comprender el fenómeno global del autoritarismo. En última instancia, este es el objetivo que guía este trabajo. Por un lado, el contenido escrito de las constituciones muestra que las continuidades, rupturas, retrocesos e innovaciones en la vida constitucional de un país estuvieron asociadas, en muchos casos, a los regímenes autoritarios. Por otro lado, el proceso de iniciación, redacción y ratificación de una constitución puede revelar dimensiones del régimen que trascienden el mero texto constitucional o el *outcome* formal.

En conclusión, existen una pluralidad de mecanismos que pueden limitar la discrecionalidad del poder autoritario: históricos, sociales, geográficos y económicos. Sin embargo, este trabajo se concentrará en las instituciones formales. Más específicamente, se analizarán la totalidad de los textos constitucionales autoritarios dictados en Sudamérica entre 1930 y 2000 para relevar el grado de limitación formal presente en cada una de las constituciones.

⁹ Traducción propia del siguiente texto: *"It is a tenet of political realism to disregard formal, written constitutions and to focus on actions and what they indicate about power. In the Chilean case, the Concertación's appreciable recent success at constitutional reform is as indicative of prevailing power alignments as the dictatorship's earlier ability to impose the Constitution had been"* (Ensalaco 1994).

Capítulo II

Observaciones metodológicas

La naturaleza de los regímenes autoritarios no ha permanecido constante en el tiempo. La extensión y la composición de estos regímenes variaron de manera significativa a lo largo del siglo XX. Asimismo, muchos autoritarismos diseñaron y pusieron en funcionamiento un conjunto de instituciones que, según se vio en el anterior capítulo, podrían condicionar la existencia y el desarrollo del régimen. En este sentido, la evidencia empírica demuestra que muchos regímenes autoritarios crearon un complejo sistema institucional y legal para reglamentar y coordinar las relaciones entre los principales actores políticos al interior del régimen, por un lado, y entre el régimen y la oposición doméstica e internacional, por otro.

Este estudio es un esfuerzo por estudiar los textos constitucionales que dieron origen formal al cuerpo institucional y validez legal a un conjunto de derechos y garantías. Aunque la literatura y la evidencia histórica muestran que los regímenes autoritarios son contrarios a las prácticas constitucionalistas, la oposición entre autoritarismo y constitución no resulta igualmente clara¹⁰.

La presente investigación se desarrolla en dos etapas. Por un lado, presentaré un escenario general de las constituciones en regímenes autoritarios de América del Sur (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela). La literatura comparada sobre constituciones autoritarias es escasa. Asimismo para los casos seleccionados, existe un único estudio comparativo constituciones pero éste no comprende las últimas décadas del siglo XX, de mucha importancia para la política constitucional de la región (Complak 1989, Michalik 2007). De allí la necesidad de introducir el tema con un análisis descriptivo que cuente con una mayor extensión temporal, por una lado, y con mayor precisión en sus mediciones, por otro lado. De este modo, el estudio descriptivo de las constituciones autoritarias en América del Sur es un primer paso para poder explicar posteriormente los determinantes de la política constitucional autoritaria. Se considera pertinente, entonces, comprender su naturaleza antes de indagar en sus causas.

¹⁰ Ver, por ejemplo, Brown (2002, 2005) para Medio Oriente, Martínez-Lara (1991) para Brasil, Weyland (2009) para América Latina, etc.

Además, un análisis de los textos constitucionales autoritarios contribuiría al estudio de las instituciones autoritarias en general. Especialmente porque, como se mencionó en el capítulo precedente, son las constituciones las que en numerosas ocasiones institucionalizan y reglamentan las elecciones, los partidos políticos y las legislaturas.

En una segunda etapa, se buscará estudiar las características del fenómeno y sus especificaciones. Para hacerlo, analizaré los determinantes de la política constitucional en los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay durante sus últimas experiencias autoritarias en las décadas de 1960, 1970 y 1980. Sin embargo, antes de desarrollar las variables que componen el análisis, resulta preciso hacer algunas especificaciones metodológicas.

1. Régimen autoritario y golpe de estado

Algunos autores académicos emplean un amplio rango de términos para referirse a los regímenes autoritarios, dividiéndolos en múltiples subtipos. No obstante, en el presente trabajo los términos régimen autoritario, autocracia, dictadura y autoritarismo se utilizan de manera indistinta para designar aquellos períodos en que el régimen democrático fue interrumpido. En este sentido, la división que se utilizará será dicotómica, es decir, democracia o autoritarismo.

Un régimen democrático es aquel en el que la composición del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se designan mediante elecciones libres y competitivas. Implica, en segundo lugar, que los miembros de dichos poderes sólo son responsables ante los electores y no ante poderes no electos (Cheibub y Przeworski 1996)¹¹. Se clasificará como autoritarios a aquellos regímenes que no cumplan con estas condiciones en algún momento de su existencia –esta aclaración contempla que un régimen pueda convertirse en autoritario no cumpliendo con alguna de las condiciones especificadas, incluso habiendo accedido al poder por la vía electoral-. Esta diferenciación es especialmente útil para el análisis de las constituciones autoritarias porque no condiciona la definición de democracia a otros elementos. Por ejemplo, a la necesidad de encontrarse sujeto a normas¹². Para la categorización de los regímenes autoritarios se utilizará la lista de países incluidos en

¹¹ No resulta de utilidad definir a los autoritarismos como aquellos regímenes que rompieron violentamente con el orden constitucional porque, como se verá, muchos regímenes no suspendieron inmediatamente las constituciones previas tras llevar a cabo el Golpe de Estado.

¹² Kelsen (1945) distingue entre sistemas autónomos –en donde las normas están hechas por aquellos a quienes rige- y los sistemas heterónomos –en donde los legisladores no se encuentran sujetos por las leyes que crean-. Esta distinción no es pertinente para el estudio de constituciones autoritarias, especialmente porque algunos regímenes sí cumplieron con ciertos aspectos de las constituciones adoptadas (Barros 2005).

Cheibub y Przeworski (1996), extendiendo temporalmente la muestra a los casos analizados por Brinks, Mainwaring y Pérez-Liñan (2008)¹³.

Adicionalmente, para la segunda sección es preciso distinguir entre regímenes militares y civiles. Los primeros son aquellos en donde las Fuerzas Armadas son la institución a través de la cual se gobierna. Los segundos regímenes son aquellos en donde el gobierno no es ni militar ni monárquico (Gandhi 2008)

2. *Presencia constitucional*

Michalik (2007) utiliza una variable dicotómica para medir la presencia de una constitución en un país autoritario. Esta variable toma el valor 1 si el régimen autoritario crea una nueva constitución o reforma una constitución del régimen que lo precedió, y el valor 0 si no lo hace. En este estudio se incorpora, además, la posibilidad de que un régimen retome una constitución histórica, como en el caso de Argentina en 1957. Como se verá más adelante, esta opción es de fundamental importancia porque, en ocasiones, las constituciones históricas fueron retomadas o revalidadas en períodos democráticos.

En la presente investigación también se sostiene que distinguir entre aquellos regímenes que crearon una constitución o la reformaron, resulta insuficiente. Por ello mismo, se agrega una dimensión temporal a la presencia constitucional: se distingue entre aquellos regímenes autoritarios que adoptaron una constitución durante la mitad del tiempo en que el régimen estuvo vigente -o más-, y aquellos que no lo hicieron. La evidencia empírica indica que existieron una cantidad de constituciones autoritarias que fueron adoptadas para regir durante el régimen, por un lado, y otras que fueron adoptadas sobre el fin del período autoritario. Esta distinción es significativa porque la creación de constituciones en cada caso responde a motivaciones sustancialmente diferentes. La *presencia constitucional* no responde a un momento particular del régimen autoritario: un régimen puede tener *presencia constitucional* durante la segunda mitad del período autoritario, durante la primera mitad o en una etapa intermedia.

Las fuentes de los textos constitucionales fueron múltiples por la dificultad de encontrar las constituciones de algunos regímenes autoritarios que sólo rigieron por un período breve de tiempo¹⁴.

¹³ La distinción entre distintos tipos de autoritarismos se encuentra generalmente vinculada a la duración del régimen (Magaloni 2008; Geddes 1999, Boix y Svobik 2009, etc.). La duración del régimen no es central para mi análisis sobre la política constitucional autoritaria, pero sí es útil para superar la concepción tradicional de poder autoritario como irrestricto, unificado y absoluto.

¹⁴ Las fuentes fueron:

* Constitutions of the World, del Instituto Europeo de Derecho Constitucional (IECL) de la Universidad de Trier, Alemania.

3. Las constituciones autoritarias en América del Sur.

El énfasis de la primera sección está puesto en el análisis descriptivo. El conjunto de países seleccionados pertenecientes a América del Sur son: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. El período de análisis se extiende desde 1930 a 2000. Este período supera la muestra del único estudio comparativo sobre constituciones autoritarias en América Latina que comienza en 1930 pero finaliza en 1980 (Complak 1989). Como se verá en el desarrollo de este trabajo, muchos de los regímenes autoritarios perduraron durante la década de 1980 por lo que es necesario extender la muestra hasta el período en donde no existieron más autoritarismos para los países seleccionados.

El estudio sobre autoritarismos en los países de la muestra parece ser amplio. Aunque de menor extensión, la historia constitucional de los países escogidos también ha sido estudiada por la literatura. No obstante, la confluencia de ambos objetos de estudio no ha sido frecuente ni sistemática. Más aún, nunca se ha realizado un estudio comparativo articulado de los textos constitucionales adoptados por autoritarismos en América Latina. La presente investigación sólo considera los países latinoamericanos de América del Sur. La razón de esta selección se basa en la hipótesis de que los regímenes autoritarios centroamericanos se rigieron por una lógica política y económica diferente. Por supuesto, este recorte en la muestra también limitará las conclusiones finales a la hora de determinar los factores causantes de las constituciones autoritarias.

En cada constitución se relevarán la existencia de derechos y garantías. Para dicho análisis, los derechos y garantías que podrían estar garantizados en las constituciones autoritarias se agrupan en cuatro categorías. En primer lugar, la categoría de “Derechos económicos” donde se evalúa la existencia del derecho a la propiedad privada y el derecho a la libre industria. En segundo lugar, los derechos sociales y civiles, que incluyen el derecho a la libertad de expresión, libertad de asociación, derecho a agremiarse, entre otros. En tercer lugar, la categoría denominada “Derechos políticos, y organización del Estado” que incluye las disposiciones relativas a la división de poderes, la naturaleza y duración del Poder Ejecutivo, y las normas electorales. Finalmente, la normativa respecto al “Estado de excepción y las disposiciones transitorias”. En este último grupo se analiza el

* Constitution Finder, una base de datos a cargo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Richmond.

* Political Database of The Americas, de la Universidad de Georgetown

* Constituciones Hispanoamericanas, una base de datos con constituciones históricas de América Latina y España.

diseño del estado de excepción, la vigencia constitucional y las disposiciones acerca de la salida del régimen.

La medición de los derechos se realiza, en la mayoría de los casos, a través de una variable dicotómica compuesta por las categorías: “Presencia” – cuando el derecho o garantía en cuestión está explícitamente garantizado en una constitución- y “Ausencia” – cuando el derecho o garantía está explícitamente prohibidos o cuando no aparecen nombrados en las constituciones-. Existen dos variables que están medidas con indicadores continuos: “Período presidencial”, incluida en la categoría de derechos políticos, y “Período de emergencia”, de la categoría de estado de emergencia y disposiciones transitorias. Éstas se encuentran medidas en años y días, respectivamente. En las siguientes tablas se definen los derechos por categorías y se especifica su medición.

Tabla 2.1 Derechos económicos¹⁵

Derechos económicos	Indicadores
Propiedad privada	Existencia de un artículo que consagra la propiedad privada
Libre industria	Presencia de un artículo que consagra la libertad de comercio, industria y/o empresa

Tabla 2.2 Derechos civiles

Derechos sociales y civiles	Indicadores
Asociación	Presencia de un artículo que garantiza la libertad de libre asociación
Expresión	Presencia de un artículo que garantiza la libertad de expresión por todos los medios
Movimiento	Presencia de un artículo que garantiza la libertad de tránsito y movimiento
Sindical	Presencia de al menos un artículo que autorice la existencia de sindicatos, uniones o gremios
Laboral	Presencia de un artículo/sección que enumere los derechos laborales
Hábeas Corpus	Presencia de un artículo que garantice el recurso de hábeas corpus

¹⁵ Analizado por North y Weingast (1989), Wright (2009), Olson (1993), Boix (2003), Levi (1988), etc.

Tabla 2.3 Derechos políticos y organización de los poderes del Estado

Derechos Políticos y organización del Estado	Indicadores
Partidos Políticos	Presencia de un artículo que garantiza la existencia de partidos políticos
Elecciones Presidente	Presencia de un artículo que determina que el Poder Ejecutivo será electo por el pueblo de manera directa
Legislatura	Presencia de un artículo que estipula la existencia de una legislatura (unicameral o bicameral)
Poder Judicial	Presencia de un artículo que estipula la existencia de un Poder Judicial independiente de alcance nacional
Sufragio	Presencia de un artículo que consagra el derecho universal para todos los mayores de 18 años
Madato presidencial	Presencia de un artículo que determine el mandato del Presidente
Período presidencial	Años estipulados para el mandato presidencial
Reelección	Presencia de un artículo que autoriza la reelección inmediata
Juicio político	Presencia de un artículo que avala la posibilidad de remoción del Presidente por juicio político

Tabla 2.4 Estado de excepción y disposiciones transitorias¹⁶

Estado de excepción y disposiciones transitorias	Indicadores
Salida	Se establece la fecha en donde se realizarán elecciones presidenciales
Vigencia de la Constitución	Se establece la fecha a partir de la cual comienza a regir la constitución
Emergencia	Se incluye una sección dedicada al estado de conmoción interna, excepción o emergencia
Reforma emergencia	Se contempla la posibilidad de reformar la Constitución en estados de sitio o emergencia
Plazo emergencia	Se explicita el plazo de duración máximo del estado de emergencia
Período emergencia	Extensión del período de emergencia en días

¹⁶ Ver, por ejemplo, Schmitt (1985), Fombad (2004). Para el caso chileno, Barros (2005).

De este modo, esta exploración de los derechos enumerados permitirá dar cuenta del grado de variación entre los textos constitucionales analizados en las distintas categorías. Así podremos identificar aquellos aspectos que están presentes en todas las constituciones y aquellos otros que se reglamentan excepcionalmente. Como se mencionó, en esta parte de la investigación, el análisis es meramente descriptivo y, por ello, no se propone explicar los resultados encontrados sino describir detalladamente el fenómeno estudiado.

4. Análisis comparado

La segunda sección de este trabajo se concentra en la política constitucional de las últimas experiencias autoritarias en el Cono Sur: Argentina (1976-1983), Brasil (1964-1985), Chile (1973-1990) y Uruguay (1973-1985). La selección de estos cuatro casos es frecuente en la literatura y responde a las razones expuestas a continuación (Stepan 1985, O'Donnell 2001).

En primer lugar, en las décadas de 1960 y 1970, los cuatro países enfrentaron el advenimiento de nuevas formas autoritarias, de mayor profundidad y penetración en la sociedad civil. Desde una perspectiva económica, las cuatro experiencias autoritarias implicaron la finalización de un extenso proceso de crecimiento económico. En tercer lugar, la base de sustento de las cuatro experiencias autoritarias fue la burguesía. En este sentido, los regímenes autoritarios estudiados utilizaron el aparato coercitivo para dismantelar y desarticular las organizaciones de la clase obrera. Finalmente, las experiencias autoritarias en los casos tuvieron como objetivo el afianzamiento del sistema capitalista y la restitución de sus relaciones de producción capitalistas y la persecución de posibles amenazas a la propiedad privada. Aunque estas razones no agotan las posibles similitudes entre los cuatro períodos estudiados, permiten controlar un número importante de variables que distinguen a estos autoritarismos de otros que tuvieron lugar en momentos anteriores del siglo XX.

El estudio comparado de casos tiene el propósito de indagar sobre dos cuestiones. En primer lugar, se pretende analizar las condiciones bajo las cuales la élite autoritaria tiene incentivos para adoptar un texto constitucional y decide, entonces, dar inicio a un proceso constituyente. En segundo lugar, para aquellos casos donde se formuló un texto constitucional, se busca investigar los determinantes de la composición y naturaleza del texto creado. Por composición se entiende la enumeración de derechos que proclama y por naturaleza se entiende el grado de limitación que ese texto y su composición le imponen al régimen autoritario.

3.1 Determinantes de la presencia constitucional

La primera pregunta que se intentará responder es:

¿Bajo qué condiciones un régimen autoritario pone en marcha un proceso constituyente para la adopción de una constitución?

El propósito de dicho interrogantes es especificar las motivaciones detrás de un proceso de creación o reforma constitucional por parte de un régimen autoritario. Así, la variable dependiente que se utilizará para indicar aquellos regímenes autoritarios que dieron origen a un proceso constituyente será PRESENCIA DE UN PROCESO CONSTITUYENTE. Las variables independientes serán: el grado de presión internacional y las características del régimen.

Para medir la presión internacional se analizarán las resoluciones y documentos de la Organización de Estados Americanos. Los documentos se encuentran disponibles desde 1973 lo que permite investigar todos los regímenes autoritarios exceptuando el régimen de Brasil. Por esta razón, el análisis será complementado con literatura histórica. Como se verá más adelante, una constitución puede resolver temporalmente el problema de aislamiento internacional de los regímenes autoritarios, otorgándoles una fachada de legalidad y respondiendo a las críticas de los organismos multilaterales.

Las características del régimen se miden a partir de tres dimensiones: el tipo de régimen, si es civil, militar o cívico-militar; la composición del gobierno, si es un gobierno colegiado o unipersonal; y la existencia de una tensión entre duros y blandos con una preferencia por las formas legales al interior del régimen.

Se espera que un gobierno tenga más incentivos en iniciar un proceso constituyente cuando contenga en su interior a un mayor número de actores con intereses heterogéneos. En este contexto, una constitución autoritaria se convertirá en una herramienta externa a partir de la cual podría guiarse la resolución de disputas y conflictos que pudieran surgir al interior del régimen. Por esta razón, un gobierno autoritario cívico-militar, contaría con mayor probabilidad de iniciar el proceso de creación de un documento constitucional que pueda regir las relaciones entre ambos grupos. De manera similar, si el gobierno autoritario se ejerce de manera colegiada, el número de actores será mayor y, en consecuencia, aumenta la posibilidad de la existencia de intereses diversos que requieran de la presencia de una constitución para su procesamiento. Finalmente, la existencia de una tensión entre duros y blandos aumentará la probabilidad de que un régimen autoritario adopte una constitución, ya que la interacción entre ambas facciones podría verse coordinada por un texto constitucional.

En la siguiente tabla se sintetiza la información de las dos variables independientes:

Tabla 2.5 Especificación de las variables independientes. Hipótesis 1.

Variabales independientes	Indicadores	Valor	Relación esperada*
Presión internacional	Resoluciones de la Organización de los Estados Americanos	Cantidad de resoluciones que mencionan la situación de los Derechos Humanos en el régimen autoritario desde su inicio	(+)
Características del regimen	Tipo de régimen ¹⁷	Civil o Militar	Civil (-); Militar(-); Cívico-Militar (+)
	Composición del Poder Ejecutivo ¹⁸	Dictador unipersonal o gobierno colegiado	Unipersonal (-); Colegiado (+)
	Tensión duros-blandos ¹⁹	Sí; No	Sí (+); No (-)

* (+)=mayor probabilidad de que exista una constitución en un régimen autoritario; (-) menor probabilidad de que se inicie un proceso constituyente en un régimen autoritario

La hipótesis queda formulada, entonces, de la siguiente manera:

Los regímenes autoritarios tienen más probabilidad de poner en marcha un proceso constituyente cuando existe una alta presión internacional y/o exista una alta fragmentación de la élite autoritaria.

En el trascurso de esta investigación, se buscará determinar la relación entre ambas variables independientes. Podría ser que ambas variables deban darse de manera simultánea, y en el mismo sentido, para confirmar la hipótesis planteada o que baste con la existencia de una que determine, por sí sola, la existencia de un proceso constituyente.

3.2 Determinantes de la naturaleza y composición de los textos constitucionales creados

La segunda pregunta que busca responder esta sección es:

¿Cómo influye el proceso constituyente en la composición y naturaleza de los textos constitucionales creados?

¹⁷ Gandhi (2008)

¹⁸ Magaloni (2008)

¹⁹ O'Donnell (1986)

Las variables dependientes son la composición y naturaleza de los textos constitucionales. Por composición se entiende la enumeración de derechos que la constitución proclama, y por naturaleza se entiende el grado de limitación formal que ese texto, según su composición, le imponen al régimen. Para analizar la composición se usará como referencia el listado de derechos económicos, políticos y civiles, así como lo estipulado en las disposiciones transitorias. Este listado fue presentado en el apartado 2.1, 2.2 y 2.3 del presente capítulo.

Se incluye, adicionalmente, el análisis de las prerrogativas militares ya que son un indicador comúnmente usado por la literatura para evaluar el grado de auto-limitación que el régimen se impone a sí mismo (Barros 2005; Ensalaco 1994; Agüero 1985). En esta investigación, la prerrogativas militares se entienden *"derechos o privilegios, formales o informales, a ejercer control sobre su gobierno interno, a tener un rol en áreas extramilitares dentro del aparato estatal, e incluso a estructurar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil o política"* (Stepan 1988, 9).

Para cada texto constitucional se caracterizarán los derechos enunciados con mayor profundidad y detalle que en la sección previa, y se identificarán aquellos omitidos. Luego, con base en la composición de cada texto se evaluará el grado de limitación que éste le impone al régimen. La auto-limitación se evaluará cuantitativa y cualitativamente, es decir considerando la cantidad así como la esencia de los derechos enumerados. Por ejemplo, no tiene igual implicancia sobre la auto-limitación, la institucionalización de una legislatura designada, en un caso, y de una legislatura electa, en otro.

La variable independiente es el proceso constituyente que consta de tres etapas: 1) la iniciación del proceso constituyente, 2) la creación o reforma del texto constitucional, y 3) su ratificación. En la primera etapa se analizará qué cuerpo y a través de qué medio (ley, decreto, decreto-ley, sentencia judicial, etc.) se inició la creación o reforma de la constitución. En la segunda etapa, se estudiará qué cuerpo la redactó o confeccionó; se especificará si el cuerpo fue designado o electo y se describirá su composición (número, cantidad de partidos, presencia de mayoría del partido gobernante) y su funcionamiento interno (reglas de decisión, etc.). Por último, se investigará el proceso de ratificación de la constitución, específicamente poniendo la atención sobre el órgano encargado de ratificación. Esta variable fue creada, en su totalidad, por Holmes y Sunstein (1995) para medir en qué medida el proceso de creación o reforma constitucional se encuentra vinculado a las instituciones del régimen.

A partir del análisis de estas tres etapas se intentará evaluar cuán participativo y abierto fue el proceso constituyente. Así, se espera que los procesos que permitieron (1) la

participación efectiva de más actores y (2) de actores con intereses heterogéneos, resulten en textos constitucionales más limitantes para el régimen autoritario.

Tabla 2.6. Especificación de las variables independientes. Hipótesis 2.

Variable	Indicador	Valores
Inicio	Origen de la decisión de iniciar la reforma o creación de una constitución.	Decreto presidencial; Legislatura; Plebiscito; Estados; Corte Suprema; Asamblea Constituyente ya constituida.
Confección	Composición del cuerpo encargado de la reforma.	Órgano designado por el régimen; Órgano electo Número de miembros Mayoría del partido gobernante (sí/no) Números de partidos políticos que integran el órgano.
Ratificación	Órgano encargado de la ratificación.	No hay ratificación; Presidente/Ministros Legislatura; Estados; Plebiscito; Asamblea Constituyente; Corte Suprema.

La segunda hipótesis queda enunciada de esta manera:

El texto constitucional creado en un régimen autoritario contendrá derechos y garantías de mayor carácter auto-limitante si el proceso constituyente de creación –o reforma- es más amplio e inclusivo.

Capítulo III

Las Constituciones autoritarias en perspectiva comparada

Según lo visto en el capítulo precedente, las autocracias pueden coexistir con instituciones que, tradicionalmente, se encuentran asociadas a la democracia. Por ejemplo, pueden contar con una legislatura, un Poder Judicial o permitir elecciones competitivas. Además, pueden contar con un texto constitucional que establezca los principios ordenadores y el conjunto de instituciones que reglamentan la unidad política. Así, al igual que las democracias, los autoritarismos pueden presentar una variedad de diseños institucionales.

De esta manera, la pluralidad institucional entre los diferentes tipos de regímenes autoritarios puede ser tan relevante como la distinción inicial entre democracia y autoritarismo. Incluso, la pluralidad institucional es una variable que permite distinguir a los autoritarismos entre subtipos y, así, evitar englobarlos en una sola categoría uniforme y general. Primero, permite distinguir entre autoritarismos que adoptaron instituciones asociadas con la democracia y los que no. Segundo, dentro de aquellos que efectivamente las adoptaron, permite analizar las diferencias y similitudes entre los diseños institucionales creados.

El análisis de estas cuestiones es anterior y, en un sentido, independiente de la función efectiva de las instituciones en contextos autoritarios. Tal como plantea Brown (2002, 199):

*"(...) el estudio de los textos constitucionales puede ser de interés incluso en ausencia de prácticas constitucionales (...) La mayor parte de las constituciones son una descripción de la realidad política más precisas que lo que se reconoce, aunque siempre incompleta, y sirven para organizar las instituciones estatales funcionales a los gobernantes"*²⁰.

²⁰ Traducción propia del siguiente fragmento: "(...) the study of constitutional texts can be of interest even in the absence of constitutional practices. For over a generation, students of politics have dismissed constitutions in nonconstitutionalist settings and considered a focus on such documents naive. But the Arab experience shows that one can take constitutions seriously and remain cynic. Most constitutions are far more accurate (if always incomplete) descriptions of political reality than has

Un estudio formal no pierde relevancia si las instituciones están sujetas a la voluntad del dictador y su coalición de gobierno. Inversamente, no gana importancia si éstas realmente actúan como mecanismos de control y limitación efectivos, redistribuyendo el poder del dictador y asignándolo entre otros actores autoritarios u opositores. En este estudio se concibe, entonces, que el texto constitucional es un objeto de estudio distinto a las prácticas constitucionales y tiene una importancia analítica propia.

Este capítulo se propone indagar históricamente la existencia y composición de las constituciones en contextos autoritarios. Así, en una primera instancia, se analizará la frecuencia de los textos constitucionales en los regímenes autocráticos. Para los casos en que fueron adoptadas, se continuará con la indagación de las diferencias en la composición de los textos. Los casos analizados son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, entre 1930 y 2000.

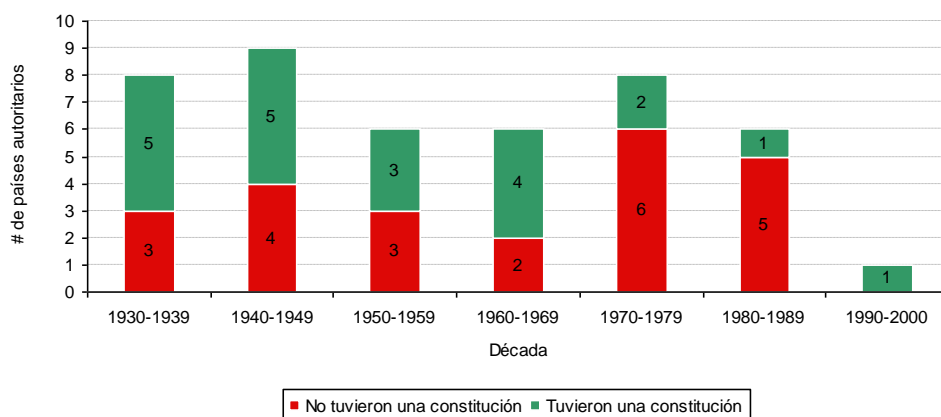
Como se describió en el capítulo metodológico, para investigar la composición de las constituciones, se relevarán y analizarán tres categorías de principios, derechos y garantías que podrían estar presentes en los textos constitucionales: primero, los derechos económicos; segundo, los derechos sociales y políticos junto con los derechos políticos y la organización de los poderes del Estado; finalmente, la estructuración del estado de excepción. Dicha selección comprende aquellos derechos fundamentales a partir de los cuales podría comenzar a explicarse la naturaleza de las constituciones autoritarias.

Presencia constitucional en regímenes autoritarios de América de Sur

Previsiblemente, desde 1930 la totalidad de los países han atravesado, al menos, un proceso de reforma constitucional. Este proceso implicó la creación de nuevas constituciones, la reforma de textos constitucionales previos y, finalmente, la adopción de constituciones históricas del siglo XIX. Como se observa en el gráfico a continuación, el fenómeno no perteneció exclusivamente a regímenes democráticos sino también a períodos autoritarios. En este sentido, la presencia de una constitución no es un fenómeno exclusivo de la democracia.

been generally acknowledged, and they serve to organize state institutions to serve rulers" (Brown 2002, 199).

Gráfico 3.1. Cantidad de países autoritarios que tuvieron una constitución por décadas (1930-2000)



Fuente: Elaboración propia con base en las clasificaciones de Cheibub y Przeworski (1996) en conjunto con los casos analizados por Brinks, Mainwaring y Pérez-Liñan (2008)

Hasta 1949, la presencia de un texto constitucional era más frecuente que su ausencia. Esta tendencia se invierte en los 70s y 80s cuando el 30% y 16%, respectivamente, del total de países autoritarios en esa década adoptó una constitución. Lo ocurrido en este período podría atribuirse a las particularidades del contexto internacional de Guerra Fría, en donde la democracia y el constitucionalismo no fueron los asuntos principales en la agenda de Estados Unidos para la región²¹ (Mainwaring 2007). No obstante, contrario a lo que se esperaría convencionalmente, entre 1930 y 2000, la política constitucional de los autoritarismos ha sido variada.

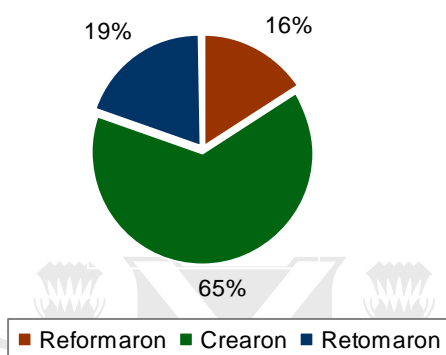
Además del análisis dicotómico de existencia o ausencia de una constitución en un régimen autoritario (Michalik 2007), es necesario realizar un conjunto de aclaraciones y especificaciones para poder comprender, en toda su extensión, la naturaleza del fenómeno.

En primer lugar, es importante distinguir entre los posibles orígenes de una constitución. Las tres opciones son: la creación de una constitución nueva, la reforma de una constitución previa (creada en un régimen democrático o en uno autoritario) y la posibilidad de retomar una constitución histórica.

²¹ La premisa detrás de esta afirmación es que como poder hegemónico en el continente, Estados Unidos tuvo durante el siglo XX puede afectar la probabilidad de que un régimen enfrente un breakdown democrático o una transición hacia la democracia. Coppedge (2002) explica con mayor profundidad el rol de los actores internacionales en las transiciones de régimen.

La figura 1 presenta, para los casos de la muestra, el porcentaje de regímenes autoritarios que crearon una nueva constitución, que reformaron una constitución previa, y que retomaron una constitución histórica. Se observa, desde 1930 a 2000, una tendencia fuerte a crear constituciones antes que reformarlas o retomar antiguas constituciones. Respecto a las opciones de retomar una constitución histórica o reformar la heredada, los porcentajes indican que las posibilidades de un origen u el otro eran similares.

Figura 3.1 Política constitucional de los regímenes autoritarios (1930-2000)



Fuente: Elaboración propia con base en datos históricos en Complak (1989), Bethell (1995) y Michalik (2007).

El caso peruano ilustra, por ejemplo, las circunstancias en las que los regímenes autoritarios sólo crearon nuevas constituciones. En 1934, en 1942, en 1979 y, finalmente, en 1993²², los regímenes autoritarios de Perú decidieron crear nuevas constituciones en lugar de retomar viejos textos constitucionales o reformarlos. En Venezuela, en cambio, se crean dos nuevas constituciones en 1931 y 1936, y se retoma una constitución histórica en 1948.

El caso argentino, en cambio, no se ajusta a la tendencia general ya que si bien los regímenes autoritarios fueron frecuentes durante el siglo XX, ninguno creó una nueva constitución. En estos casos, la política constitucional autoritaria se limitó a hacer reformas en las constituciones. Luego del golpe de Estado contra el gobierno de Juan Domingo Perón, el régimen autoritario decidió retomar el texto constitucional de 1898 e incluir derechos laborales sintetizados en el artículo 14 bis. Nuevamente en 1972, se introdujeron reformas en la constitución que debían ser ratificadas por el Congreso de la

²² Aunque por un breve lapso de tiempo se retomó la constitución de 1979, éste acto de revalidación no fue total. Más aún, En Perú, el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional instaurado por Alberto Fujimori en 1992 convocó elecciones para un Congreso Constituyente Democrático que sancionaría tras ser aprobada en referéndum la Constitución de 1993.

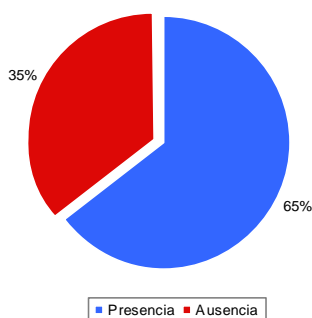
Nación en un plazo de 5 años. Este hecho nunca ocurrió y las modificaciones quedaron sin efecto.

Por otro lado, resulta útil distinguir las constituciones según el momento en el que fueron adoptadas durante el transcurso del régimen. Podrían plantearse dos escenarios alternativos. Por un lado, aquellos regímenes que sancionaron o reformaron una constitución en el inicio o durante el transcurso del gobierno autoritario. En estos casos, las constituciones fueron pensadas para reglamentar la estructura político- institucional del régimen. Por otro lado, los casos de constituciones que fueron adoptadas sólo en los momentos finales del régimen. Estos casos incluyen la sanción de una constitución previa a la transición democrática, por ejemplo.

La promulgación de la constitución uruguaya en 1942 es un ejemplo del segundo escenario. Alfredo Baldomir, luego de haber sido presidente constitucional desde 1938, ocupó ilegítimamente el cargo presidencial a partir del 21 de febrero de 1942. Esta ruptura se conoció con el nombre de “El golpe bueno”. Tras plebiscitarse, la constitución fue promulgada el 29 de noviembre de 1942. El gobierno de facto de Baldomir finalizó el 1 de marzo de 1943 por lo que la constitución sólo existió bajo el régimen autoritario durante 4 meses. Y existen otros casos en donde luego de un extenso período autoritario, las constituciones se promulgan por unos pocos meses antes de la caída del régimen.

Así, el uso de una variable dicotómica para reflejar la presencia o ausencia de una constitución no me permite distinguir la diferencia entre (a) la presencia efectiva de una constitución y (b) la confección de un documento constitucional como que sólo rigió por un período corto de tiempo. Con base en estos argumentos, el presente trabajo utilizará la variable “Presencia/ausencia constitucional” para contemplar esta distinción. “Presencia constitucional” responde a aquellos regímenes que crearon, reformaron o retomaron una constitución que rigió, como mínimo, durante la mitad del gobierno autoritario. “Ausencia constitucional” significará aquí, aquellas constituciones que rigieron durante menos de la mitad del gobierno autoritario.

Figura 3.2 Regímenes autoritarios que adoptaron una constitución durante más de la mitad de la duración del período

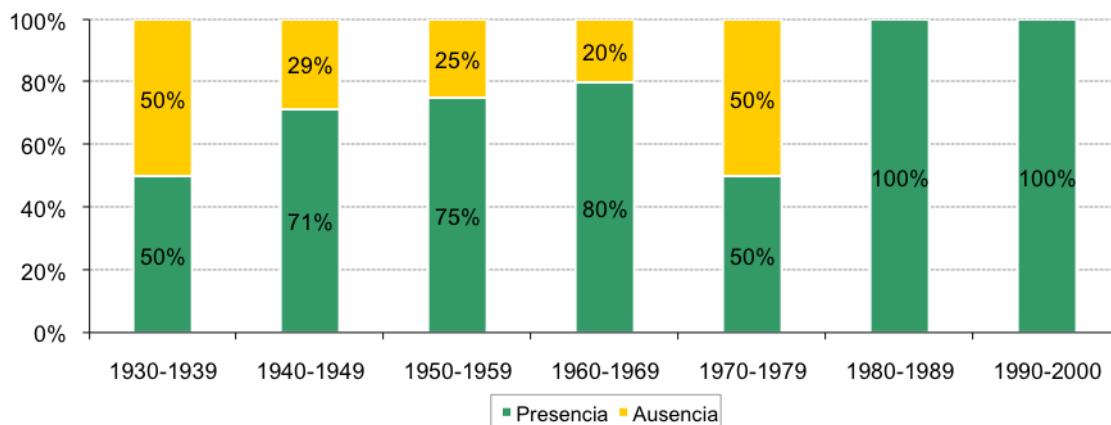


Fuente: Elaboración propia con base en a las constituciones autoritarias (1930-2000).

La evidencia agregada refleja que el 65% de las constituciones adoptadas rigieron durante más de la mitad de la duración del régimen (Ver Figura 2). Si se controla por las posibles variaciones temporales desde 1930, la proporción de casos con “presencia constitucional” no se desvía significativamente de la tendencia general. En este sentido, el Gráfico 2 refleja que en todas las décadas desde 1930 al 2000, al menos la mitad de los autoritarismos que habían adoptado una constitución lo hicieron un tiempo considerablemente antes del fin del período.

De este modo, las constituciones no sólo estuvieron presentes en una gran cantidad de casos sino que en su mayoría fueron adoptadas para la reglamentación y ordenamiento político del propio régimen autoritario. Esto indica, la voluntad de los dictadores de generar un conjunto de normas constitucionales para su propia limitación, aunque ésta pudiera ser meramente formal.

Gráfico 3.2 Regímenes autoritarios con presencia de una constitución por década (1930-2000)



Fuente: Elaboración propia con base en las clasificaciones de regímenes autoritarios y las constituciones presentes en los regímenes autoritarios.

Ruptura y continuidad en las constituciones autoritarias

Los países analizados han atravesado numerosas reformas constitucionales desde 1930 hasta 2000. No obstante, en muchas ocasiones el contenido de dichas constituciones se encontró fuertemente ligado a lo escrito en los primeros textos constitucionales, es decir, en las constituciones históricas del siglo XIX.

Por lo tanto, aunque frecuentes, las reformas constitucionales implicaron en muchos casos la continuidad del contenido estipulado en las constituciones históricas del siglo XIX. En otros términos, las normas constitucionales han permanecido constantes a lo largo del tiempo. Según Weyland (2009), lo que constituyó una limitación importante fue la escasa disponibilidad de ideas y opciones constitucionales con las que contaban los líderes latinoamericanos.

Un análisis apresurado podría sostener que las revoluciones y los cambios de régimen introducen un elemento de ruptura jurídica, poniendo de manifiesto la pérdida de efectividad del ordenamiento legal anterior y su sustitución por otro, basado en un nuevo principio de legitimidad, en una nueva norma fundamental. Aunque cierto para algunos casos, otros países han demostrado la persistencia de ciertos lineamientos, aun cuando surgieron como sujetos jurídicamente nuevos.

El siguiente apartado busca explorar las constituciones a partir de los derechos económicos, políticos y las disposiciones transitorias presentes –o no– en ellas. Así se podrá evaluar las continuidades y los cambios introducidos por los textos constitucionales en gobiernos autoritarios respecto a un “tipo ideal” de texto constitucional liberal²³. Para este estudio, se analizan todas las constituciones que fueron reformadas, retomadas o creadas por un régimen autoritario de América del Sur en el período estudiado.

Propiedad privada y libre industria

Con el fin de relevar la presencia de los derechos económicos en las constituciones autoritarias, este trabajo se concentra en el derecho a la propiedad así como al libre comercio e industria.

El derecho a la propiedad y al libre comercio han sido garantizados en la totalidad de las constituciones autoritarias creadas, reformadas o retomadas desde 1930 hasta el 2000.

²³ Por constitución liberal se entenderá, en este trabajo, aquellos textos constitucionales proponen un sistema de controles entre los poderes del Estado y que estipula un listado de derechos individuales incondicionales que son independientes de la voluntad de la mayoría y de la necesidad de preservar cualquier otro tipo de valor (Gargarella 2003)

Así, en todos los casos, se estimó oportuno incluir derechos fundamentales cuya enunciación y garantía es condición necesaria para asegurar el crecimiento económico en el largo plazo. Y asegurar este crecimiento ha sido uno de los objetivos centrales de muchos regímenes autoritarios en la región. En especial, los Estados burocrático-autoritarios surgieron con el propósito explícito de restablecer el orden económico capitalista basado en la propiedad privada (O'Donnell 1982).

Contrario a lo que sucede con los derechos civiles y políticos, las garantías económicas no estuvieron acompañadas de extensas secciones dedicadas a posibles suspensiones en caso de emergencia. En la mayoría de las constituciones, la confiscación se encontraba explícitamente prohibida y sólo era posible mediante indemnización previa.

Sin embargo, una lectura detallada de las disposiciones constitucionales, indica que el derecho a la propiedad privada estuvo, en muchos casos, restringido en sus especificaciones o condicionado por otros derechos. Por un lado, algunas constituciones contemplaron la posibilidad de llevar a cabo una reforma agraria aunque no se precisaron las protecciones y garantías para los propietarios²⁴. La segunda limitación a la propiedad privada provino de la apelación a la "función social" de la propiedad, cuyo contenido fue escasamente desarrollado. Finalmente, gran parte de las normas constitucionales sobre la propiedad privada requerían reglamentación mediante leyes que, en la práctica, emanaban del ápice del poder autoritario. En este último caso, quedaba abierta la posibilidad de interpretaciones laxas o distorsivas de lo enunciado en la cláusula constitucional.

No obstante, el artículo citado a continuación ilustra que este derecho podía incluso contar con restricciones precisas:

"Se garantiza a los habitantes de Venezuela el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley, de conformidad con la cual también podrá ser declarada la expropiación de cualquiera clase de bienes mediante sentencia firme y pago de su precio.

²⁴ En su artículo 51, la constitución autoritaria de Paraguay (1967) decía: "El Estado tiene el deber de corregir los defectos de la estructura agraria, a fin de lograr la justa distribución de la tierra, la más eficaz utilización del suelo, la expansión de la economía nacional y el mejoramiento de nivel de vida del campesino. Con tal objeto promoverá y ejecutará planes de reforma agraria; estos conciliarán los intereses de la justicia social y el desarrollo económico del país, y eliminarán las formas precarias de tenencia de la tierra. El propietario de predios agrarios está obligado a explotarlos racionalmente y a asumir la responsabilidad y dirección personal de la explotación. La extensión máxima y la mínima de la propiedad agraria serán determinadas por la ley.

La ley podrá establecer prohibiciones especiales para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de determinadas clases de propiedad, por su naturaleza, condición o situación en el territorio nacional.

Las tierras adquiridas y destinadas a explotación de concesiones mineras, de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad a la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva.”

El artículo pertenece a la sección de Garantías Individuales de Constitución venezolana de 1953 que fue aprobada el 11 de abril por la Asamblea Constituyente electa el 30 de noviembre de 1952. Esta constitución derogaba la Constitución de 1947, previa al golpe de Estado de 1948.

La existencia de los derechos de propiedad es objeto de estudio de gran parte de la literatura sobre regímenes no democráticos. North y Weingast (1989) interpelan este fenómeno desde una perspectiva histórica y un enfoque racionalista. Los autores se interrogan sobre la necesidad de que un gobierno autoritario genere un compromiso creíble de proteger la propiedad privada y eliminar el carácter confiscatorio del gobierno. Las hipótesis sobre la inviolabilidad de la propiedad en regímenes autoritarios no es conclusiva y la evidencia empírica tampoco.

Oliver Williamson (1981) sostiene que en lugar de llevar adelante prácticas oportunistas, los líderes arbitrarios “sabios” son aquellos que buscan dar y recibir compromisos creíbles hacia la propiedad privada

Sin embargo la literatura reconoce que el dictador podría destruir los arreglos constitucionales cuando reconozca que sus preferencias temporales o su tasa de descuento del futuro han variado desde el momento en que decidió iniciar una reforma. De acuerdo a North y Weingast (1989):

“Cuando la supervivencia del régimen estuvo en juego, el soberano descontaría las acciones en el futuro, haciendo más atractiva la opción de violar los arreglos constitucionales previstos y hacerse con las ganancias de una sola vez”²⁵.

Además, los líderes autoritarios suprimen los arreglos institucionales económicos cuando esas instituciones se vuelven en su contra y es ésta berrera la que impidió el desarrollo político y económico de muchos regímenes autoritarios de los países en vías de desarrollo (Moustafa 2007).

²⁵ Traducción propia en base al siguiente fragmento: “When survival was at stake, the sovereign would heavily discount the future, making the one-time gain of renegeing more attractive relative to the future opportunities forgone” (North y Weingast 1989)

Más allá de lo que pueda suceder en la práctica, una lectura de las constituciones autoritarias revela que el derecho a la propiedad privada y a la libertad de industria están garantizados, con distintas restricciones, en todos los textos.

Derechos Civiles y Políticos

En las constituciones autoritarias también se aseguraron numerosos derechos civiles y políticos. Entre aquellos derechos y garantías seleccionadas para este estudio, las enumeradas a continuación fueron incluidas en la totalidad de las constituciones autoritarias estudiadas desde 1930 a 2000:

- Elecciones para Presidente y Vicepresidente (directas o por Colegio electoral)
- Legislatura (bicamerales o unicamerales)
- Remoción por juicio político
- Libertad de movimiento y tránsito
- Libre expresión
- Libre asociación
- Protección laboral

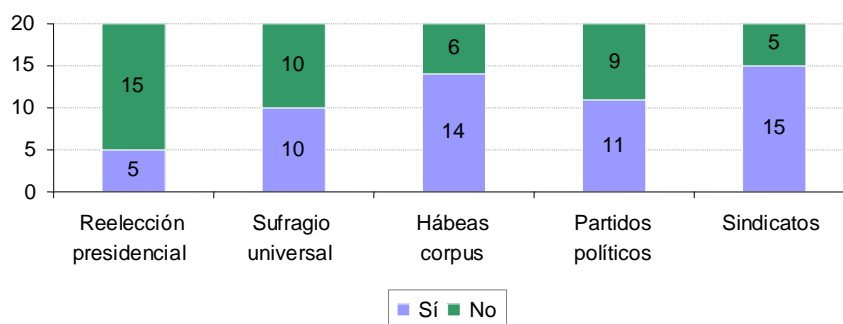
Generalmente, estos derechos se incluyeron en las secciones sobre garantías constitucionales y se enunciaron con lenguaje análogo a las constituciones creadas bajo regímenes democráticos.

En la constitución autoritaria ecuatoriana de 1945, por ejemplo, se incluye una extensa sección titulada "Del trabajo y la Previsión Social" en donde se enumeran y desarrollan derechos laborales específicos. Entre ellos se encuentra la protección de los contratos laborales colectivos, se reconoce el derecho a huelga y se impide la discriminación laboral por cuestiones de ideología política o raza.

Sin embargo, en otras constituciones autoritarias, los derechos y garantías políticas y civiles se encontraron acompañados de dos agregados: por un lado, una amplitud de escenarios que permitían su suspensión fuera del estado de sitio; por otro lado, factores que sujetaban su aplicación a condicionantes generales funcionales al régimen.

Existe, a su vez, otro conjunto de derechos civiles y políticos que sencillamente no estuvieron garantizados en todas las constituciones. Este es el caso de la reelección presidencial, el sufragio universal, el hábeas corpus, los partidos políticos y la asociación sindical. El siguiente gráfico presenta el número de constituciones que sí los aseguraron explícitamente.

Gráfico 3.3 Cantidad de constituciones autoritarias con presencia de derechos políticos y civiles, según derecho (1930-2000)



Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones autoritarias (1930-2000)

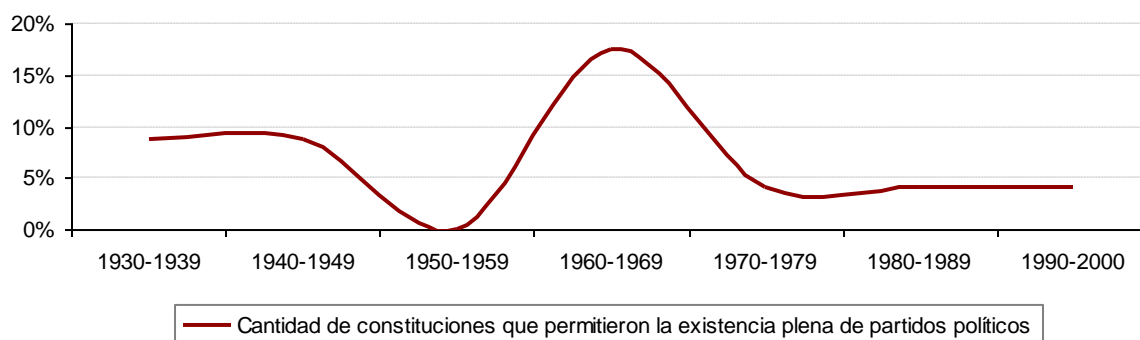
El gráfico ilustra que existe un importante número de constituciones en las que se prohibió la reelección presidencial, la libre asociación sindical²⁶ y el recurso de hábeas corpus. Este último, resulta de una importancia especial para el caso de los regímenes autoritarios porque incluye la posibilidad formal de garantizar la libertad en contra de arrestos y detenciones arbitrarias, prácticas frecuentes en los regímenes autoritarios analizados. Para el caso del sufragio universal y los partidos políticos, la omisión de estos derechos parece ser igualmente frecuentes que su inclusión.

Específicamente, entre las constituciones que rigieron durante un régimen autoritario, un 50% estipuló el sufragio para los mayores de 18 años independientemente de condicionantes económicos, de alfabetismo o de género.

Luego del sufragio, el derecho a la libre asociación partidaria es el derecho que fue introducido con menor frecuencia en las constituciones autoritarias. En aquellos casos en los que se garantizó la existencia de partidos políticos, las normas constitucionales contuvieron amplias limitaciones a los contenidos ideológicos y programáticos. Las constituciones que prohibieron la existencia de partidos políticos, lo hicieron frecuentemente refiriéndose especialmente a los partidos Comunista y Anarquista.

²⁶ La constitución autoritaria paraguaya de 1967 admitía que, en estados de emergencia, el Presidente podía confinar a los indiciados de favorecer la guerra exterior y a los sindicatos de tener parte en la conmoción interna.

Gráfico 3.4 Constituciones autoritarias que garantizaron la existencia plena de partidos políticos (1930-2000)



Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones creadas, reformadas o retomadas por regímenes autoritarios (1930-2000)

El Gráfico 4 ilustra, que del total de observaciones, un bajo porcentaje de constituciones garantizaron la presencia de partidos políticos sin ningún tipo de restricciones. Únicamente entre 1960 y 1970 el porcentaje de constituciones supera el 15%. Este valor resulta inesperado, considerando que se trata de un período en donde el enfrentamiento en el contexto de la Guerra Fría fue especialmente intenso, y en el que muchos regímenes autoritarios persiguieron el fin específico de evitar la propagación de la ideología comunista a través de los partidos políticos. Estos datos requieren un análisis en profundidad que exceden los objetivos de esta sección.

Salida del gobierno autoritario y estados de excepción

Generalmente, las constituciones hicieron referencia a los estados de emergencia o excepción. Además, en algunas constituciones se especificaron los determinantes, la extensión y las condiciones de aplicabilidad de dichos estados. No obstante, en algunas ocasiones los estados de excepción también fueron garantizados frente a crisis de carácter económico.

El estado de emergencia es de fundamental importancia para entender las constituciones autoritarias por dos razones. En primer lugar, porque los estados de conmoción o guerra implican la suspensión de ciertos derechos y garantías fundamentales. En segundo lugar porque, además de implicar la interrupción de algunos derechos, los estados de emergencia le otorgan al Poder Ejecutivo amplias facultades para disponer de recursos económicos y militares.

En la presente sección se analiza la naturaleza del estado de emergencia en perspectiva comparada. Para ello, se toman tres indicadores. Por un lado, se evaluará la presencia o la

ausencia de una sección o artículo mencionando la existencia de un estado de emergencia. En segundo lugar, se analizará la presencia o la ausencia de alguna referencia a la extensión del estado de excepción. Finalmente, se analizará la duración estipulada de dichos estados.

El análisis de los textos constitucionales, indica que el 89% de las constituciones incluía un artículo o sección que preveía la posibilidad de un estado de excepción²⁷. Esto resulta especialmente interesante no sólo porque la cifra resulte elevada sino porque dicha cifra aplica a constituciones que perduraron durante más de la mitad del gobierno autoritario.

La cifra se reduce a 77% cuando se trata de constituciones autoritarias que no existieron durante la mayor parte del gobierno autoritario. Ahora bien, el estado de sitio no sólo era garantizado sino que se encontraban reglamentado en cuanto a: las razones para declararlo, la necesidad de comunicar o consultar a la legislatura nacional y la posibilidad de un juicio ex post al Poder Ejecutivo por excesos en el ejercicio del poder durante el período de emergencia.

Las causas que autorizaban la declaración de dichos estados en las constituciones autoritarias pueden reducirse a dos condiciones centrales. Por un lado, las perturbaciones o la conmoción internas, generalmente vinculados a actos de subversión. Por el otro, a amenazas externas, generalmente guerras o invasión al territorio nacional. En particular, la conmoción o crisis interna fueron especialmente desarrollados, estipulando bajo qué circunstancias y a través que procedimientos podrían implementarse los estados de emergencia.

No obstante, y contrario a lo que podría suponerse, las constituciones autoritarias especificaron en detalle los poderes extraordinarios que asumiría el Presidente durante ese período. En este sentido, el artículo 186 de la constitución paraguaya adoptada en 1967 bajo gobierno autoritario de Alfredo Stroessner, permite ejemplificarlo:

"La declaración de estado de sitio confiere a la Función Ejecutiva todas o algunas de las siguientes facultades extraordinarias:

1. Declarar en campaña a las Fuerzas Armadas, y movilizarlas para hacer frente a la agresión externa o para mantener el orden interno.

En caso de conmoción, interior, la declaración de hallarse en campaña las Fuerzas Armadas se limitará a las provincias donde tal medida fuere indispensable;

2. Acrecentar las Fuerzas Armadas, y nombrar autoridades militares donde fuere conveniente;

²⁷ Las constituciones que no incluyeron la posibilidad de un estado de emergencia fueron la Colombia en 1957, la de Perú en 1933 y la de Uruguay en 1934

3. Decretar la recaudación anticipada de impuestos y más contribuciones hasta por un año;

4. Contratar empréstitos;

5. En caso de conflicto internacional o de inminente invasión, invertir para defensa del Estado aún los fondos fiscales destinados a otros objetos, excepto los correspondientes a Sanidad y Asistencia Social;

6. Trasladar la sede del Gobierno, a cualquier punto del territorio nacional;

7. Cerrar o habilitar puertos, temporalmente;

8. Establecer censura previa en la prensa, radio y televisión;

9. Suspender la vigencia de las garantías constitucionales

10. Declarar zona de seguridad el territorio nacional o parte de él, y decretar el imperio de la Ley Militar. "

Con asombrosa frecuencia, las constituciones autoritarias también especificaron el plazo o extensión autorizada para dichos estados de excepcionalidad. La siguiente tabla ilustra el porcentaje de constituciones que incluyeron un plazo de emergencia. Nuevamente, resulta útil controlar por aquellas constituciones que rigieron durante más de la mitad del régimen autoritario y aquellas que sólo fueron adoptadas en la etapa final del período. Se observa que las constituciones que fueron diseñadas para regir en gran parte del gobierno autoritario, contemplaron un plazo del estado de emergencia en mayor medida que las constituciones que entraron en vigencia hacia el fin del régimen.

Tabla 3.1 Presencia/Ausencia del plazo para período de emergencia según presencia o ausencia constitucional (1930-2000)

	Presencia constitucional		Ausencia constitucional	
	Sí	No	Sí	No
Plazo de emergencia	94%	6%	77%	23%

Fuente: Elaboración propia con base en los plazos estipulados en las constituciones autoritarias (1930-2000)

Respecto a la extensión de los plazos de emergencia, en el total de las constituciones que incluyeron la posibilidad de declarar un estado de emergencia, la duración en días se distribuyó homogéneamente entre los 30, 60 y 90 días (33%, 35% y 32% respectivamente). Por ello, aunque durante estos períodos las normas constitucionales autoritarias otorgaron espacios de discrecionalidad al Presidente, no podría afirmarse que haya existido una tendencia a optar por plazos de mayor duración.

En el presente capítulo se analizaron las constituciones autoritarias desde 1930-2000. El estudio estuvo centrado en los regímenes autoritarios de América del Sur. A través de un estudio descriptivo, se observó que los regímenes autoritarios adoptaron una constitución

con mayor frecuencia que lo que podría suponerse a priori. Además, el análisis empírico de la política constitucional autoritaria permitió superar la dicotomía presencia-ausencia constitucional.

Por un lado, porque se reconoce la posibilidad de que un régimen no sólo cree una nueva constitución, sino que también es posible que reforme una constitución previa o retome una constitución histórica. Por otro lado, porque se incorporó al análisis la diferenciación entre aquellos regímenes que adoptaron una constitución que rigió durante la mayor parte del período autoritario y aquellos que lo hicieron sólo por un breve período de tiempo.

El análisis de los contenidos constitucionales, refleja que los derechos y garantías formalmente garantizados en los gobiernos autoritarios tienen semejanzas y diferencias respecto a los incluidos en las constituciones democráticas. Las mayores semejanzas se observan en la inclusión de los derechos civiles y sociales, como el derecho a la libre expresión, al libre movimiento y tránsito y a la libre asociación, y de derechos económicos. Aunque, en estos casos, existieron artículos complementarios que condicionaron su aplicación. A su vez, tal como observa la literatura, es común a todos los regímenes estudiados el reconocimiento de algunas instituciones políticas como las elecciones, las legislaturas y los poderes judiciales. No ocurre lo mismo con la aceptación de la reelección presidencial, los partidos políticos, el sufragio universal, la asociación sindical, y el hábeas corpus. Para estos derechos, se identificó mayor variación entre las constituciones autoritarias estudiadas. Por último, se prevé generalmente un estado de excepción de similar naturaleza que a los observados en las constituciones democráticas.

El siguiente capítulo tiene como objetivo estudiar los determinantes de la política constitucional: las motivaciones que subyacen la decisión de dar inicio a un proceso constituyente. Para ello, se analizarán los últimos períodos autoritarios en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

Capítulo IV

Condiciones para el surgimiento de un proceso constituyente bajo un régimen autoritario: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay

El propósito de este capítulo es analizar bajo qué condiciones un régimen autoritario pone en marcha un proceso constituyente para adoptar una constitución. Para ello, se analizarán los cuatro países del Cono Sur durante el último de sus períodos autoritarios: Brasil (1964-1985), Chile (1973-1990), Uruguay (1973-1985), y Argentina (1976-1983).

Se intentará comprobar que *los regímenes autoritarios tienen más probabilidad de poner en marcha un proceso constituyente cuando existe una alta presión internacional y/o existe una alta fragmentación de la élite autoritaria al interior del régimen*. De este modo, la primera sección se destina a describir brevemente la estructura legal-institucional adoptada por cada régimen autoritario. En este último aspecto, se indicará si en los países señalados se llevó a cabo, o no, un proceso constituyente con el fin de adoptar una constitución. Luego, se analizarán las condiciones que podrían explicar la presencia de un proceso constituyente en algunos casos. Así, se describirá, para cada caso, la presión internacional a la que éste estuvo sometido y las características internas del régimen.

Finalmente, se exponen los resultados obtenidos y se evalúa en qué medida la hipótesis se corroboran con la evidencia presentada.

La política constitucional de los regímenes autoritarios: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay

Brasil

El 1 de abril de 1964 el gobierno democrático de João Goulart fue interrumpido por un golpe de Estado. João Goulart se había desempeñado como Presidente de Brasil desde 1961. Su gobierno se había caracterizado por imponer una serie de restricciones a las inversiones multinacionales, sancionar legislación antimonopólica y negociar la nacionalización de grandes compañías extranjeras. Su gobierno adoptó, también, una política de subsidios al capital privado nacional en detrimento del capital internacional

(Moreira Alves 1995, 5). En el plano político, la literatura coincide en señalar que el sistema democrático había atravesado una crisis institucional profunda desde el fin del Estado Novo, en 1946.

En el inicio, el golpe de Estado contó con un extenso apoyo. El golpe de estado fue bienvenido no sólo por los opositores a Goulart en el Congreso y los Gobernadores de los Estados más importantes (Guanabara, Minas Gerais y Sao Paulo), sino también por amplios sectores de la sociedad. Los sectores financieros, los propietarios de tierras, la Iglesia Católica, la prensa y la clase media urbana estimularon, de una u otra manera, la intervención militar contra lo que se percibía como *ezquerdização* del gobierno de Goulart. Estados Unidos, con temor de que se repitiera la experiencia cubana en 1959, también colaboró con el golpe de estado.

Tras el golpe de Estado contra Joao Goulart, el régimen autoritario brasilero permitió la existencia de ciertas instituciones tradicionalmente vinculadas a la democracia. En este sentido, el gobierno autoritario no suprimió la existencia del Congreso Nacional, de las legislaturas estatales y municipales, ni de los partidos políticos. Además, aunque manipuladas, las elecciones se llevaron a cabo con regularidad. Según Moreira Alves (255):

“A diferencia de sus contrapartes en Chile, Uruguay, o Argentina, los generales brasileños usaban un lenguaje de Democracia para implantar el sistema dictatorial. (Los militares estaban forzados a) buscar legitimidad basada en el consenso establecido en las instituciones formales de representación formal”²⁸.

Así, durante el período autoritario que se extendió desde 1964 hasta 1985, se sucedieron 4 presidentes que fueron seleccionados, en primera instancia, por el alto comando militar (después de 1976 formalizado bajo el nombre de Alto Comando das Forças Armadas), y en una segunda etapa, los candidatos eran electos indirectamente por el Congreso Nacional.

²⁸ Traducción propia del siguiente fragmento: *“Unlike their counterparts in Chile, Uruguay, or Argentina, Brazilian Generals used the language of Democracy to implant a dictatorial system. [The Military were forced to] seek legitimacy based on consensus established in formal institutions of formal representation”* (Moreira Alves 1995, 255).

Tabla 4.1 Listado de presidentes autoritarios de Brasil (1964-1985)

Período	Presidente
1964-1967	Humberto Castelo Branco
1967-1969	Arthur da Costa e Silva
1969-1974	Emilio Garrastazu Médici
1974-1979	Ernesto Geisel
1979-1985	João Baptista de Oliveira Figueiredo

La literatura coincide en sostener que la estructura legal del régimen constituyó una preocupación permanente de la élite autoritaria brasilera. En un inicio, el gobierno autoritario decidió no suspender la constitución de 1946, pero esta decisión no se sostuvo en el tiempo. Desde 1964 hasta 1985 se sancionaron numerosos *Atos Institucionais* (Actos Institucionales), Actos Complementarios y los *pacotes* (conjunto de medidas arbitrarias).

En este contexto, Castelo Branco ordenó, redactar el borrador de una constitución que incluyera y consolidara los Actos Institucionales N° 1 y 2, y las numerosas reformas que se habían hecho mediante legislación ordinaria a la constitución de 1946. Para ello, se decretó el 7 de diciembre de 1966, el Acto Institucional N° 4 que reunió al Congreso Nacional para llevar a cabo sesiones extraordinarias en las que se discutiría y ratificaría la el nuevo proyecto de constitución.

El 30 de octubre de 1969, Medici asumió el cargo de Presidente de Brasil. En ese momento el Congreso ya se encontraba clausurado por decisión del Acto Institucional No. 5²⁹, decretado unilateralmente por Costa e Silva. A través de dicho documento, la clausura de la legislatura se volvía una opción legal a voluntad del Presidente y le otorgaba a éste, las facultades para reformar la constitución sin consentimiento del Congreso. En este contexto, la Enmienda Constitucional No. 1 fue la primera reforma a la constitución de

²⁹ El Acto Institucional No. 5 fue redactado por el Ministro de Justicia Luís Antônio de la Gama y Silva el 13 de diciembre de 1968. Surgió como respuesta a la decisión de la Cámara de Diputados a negarse a conceder licencia al Diputado Márcio Moreira Alves para que éste fuera procesado por el régimen autoritario. La razón fue que el Diputado boicoteó las festividades del 7 de septiembre en un discurso público al pueblo de Brasil.

1967 y tuvo rasgos profundamente autoritarios en la forma de su implementación y en el contenido de sus normas.

Uruguay

La ruptura del régimen democrático uruguayo se dio en 1973. Un año antes, en 1972, Bordaberry había ganado una de las elecciones más competitivas de la historia uruguaya. En febrero de 1973, el ejército y la fuerza aérea se rebelaron contra el presidente recientemente electo. No obstante, Bordaberry permaneció en el poder apoyado por los militares uruguayos hasta 1976.

En Uruguay durante el siglo XX, los sectores militares se habían caracterizado por su bajo intervencionismo en relación a otros casos de América Latina. Aún más, en los pocos casos en los que intervinieron, desempeñaron un rol pasivo (Bethell 2008, 218). No obstante, desde los primeros momentos del régimen autoritario iniciado en 1973, se desató una intensa política represiva en contra de líderes partidarios, gremialistas y miembros de la Universidad.

Aunque los grupos de izquierda ya habían sido desarticulados para 1973, luego del golpe se aprobaron intensas medidas de represión contra la sociedad civil. El énfasis estuvo puesto en la supresión de los sindicatos, en la seguridad nacional y en la denominada disciplina social. La otra preocupación central del régimen autoritario uruguayo fueron los partidos políticos tradicionales. Como se verá, su existencia generó fuertes tensiones entre civiles y militares.

Si bien el último período autoritario en Uruguay comenzó formalmente tras el golpe de Estado en 1973, su instalación se desarrolló en tres momentos que marcaron la progresiva incorporación de los militares a la escena política (Bethell 2008, 219). En un primer momento, en febrero de 1973, se negó al Presidente Bordaberry hacer nombramientos de Ministros sin la aprobación de las Fuerzas Armadas. Luego, se instaló el Consejo de Seguridad Nacional con el objetivo de que asesorara y observara a los Presidentes uruguayos. Finalmente, en abril del mismo año, algunas corporaciones del Estado de Uruguay pasaron a encontrarse controladas por los militares.

Paralelamente, las Fuerzas Armadas se enfrentaron con la legislatura para obtener el derecho a juzgar a un miembro del Congreso. Tras este enfrentamiento, el parlamento negó el otorgamiento de ese derecho a los militares y éstos respondieron cerrando ambas cámaras. En su lugar, se instaló un Consejo de Estado en el mes de Junio. Como se verá más adelante, esto también sucedería en Brasil.

Luego del golpe de Estado y la etapa autoritaria inicial, el régimen autoritario uruguayo buscó institucionalizar su presencia en el poder a través de diversos mecanismos formales. Gillespie (1991, 51) sostiene: “Desde 1976 a 1980, la fase puramente reaccionaria dio lugar a un intento de refundación de lo que (los militares) pretendían que fuera una democracia “fortalecida”, moldeada en la imagen de los militares y su ideología de seguridad nacional”³⁰.

Además de utilizar decretos, leyes y Actos Institucionales (utilizando la terminología empleada en el régimen autoritario de Brasil), la élite autoritaria uruguaya decidió iniciar un proceso constituyente con el fin de crear una nueva constitución. Dicho proceso se encontraba estipulado en el plan político comunicado tras el golpe de Estado. Formalmente, la creación de una nueva constitución fue prevista al inicio del régimen por el decreto N° 464/973 del 27 de junio de 1973 y, posteriormente, por los artículos 4° y 8° del Acto Institucional N° 2 del 12 de junio de 1976 durante la presidencia de Alberto Demicheli. (Ver Tabla 4.2).

Tabla 4.2 Presidentes de Uruguay (1973-1985)

Período	Presidente	Origen
1973-1976	Juan María Bordaberry	Civil
1976	Alberto Demicheli	Civil
1976-1981	Aparicio Méndez	Civil
1981-1985	Gregorio Álvarez	Militar

El proceso de crear una nueva constitución tenía dos objetivos generales: por un lado, aglutinar el conjunto de normas y decretos sancionados hasta el momento en un documento con jerarquía constitucional; por otro lado, incorporar distintas prerrogativas militares que concibieran a las Fuerzas Armadas como parte indivisible del gobierno autoritario. Además, es importante remarcar que la constitución formaba parte de un

³⁰ Traducción propia del siguiente fragment: “From about 1976 to 1980, the purely reactionary phase gave way to an attempted refoundation of what they [the military] claimed would be a “strengthened” democracy, molded in the image of the military and its national security ideology” (Gillespie 1991, 51).

proceso de institucionalización del proyecto autoritario en la transición hacia la democracia.

Chile

Como en Uruguay, en 1973 un golpe de Estado puso fin al gobierno democrático de Salvador Allende Gossens. Desde los primeros momentos del régimen, se comunicó la proscripción de los partidos políticos, la clausura del Congreso Nacional y la intención de juzgar a los líderes de la Unidad Popular, partido al que pertenecía Allende. El régimen autoritario que duraría hasta 1990, prometió "respetar la constitución y las leyes de la República, en la medida en la situación del país lo permitiese para el mejor cumplimiento de los postulados que ella [la Junta Militar] se propusiera" (presente en el Decreto-Ley No.1 del 18 de septiembre de 1973).

Por supuesto, la ambigüedad de esta afirmación se hizo explícita rápidamente. Como en el régimen autoritario brasilero, la tensión entre el respeto por la constitución previa y el estado de excepcionalidad comenzó a hacerse más evidente con el paso del tiempo. En particular, el golpe de Estado significó una ruptura con algunos de los preceptos más importantes de la constitución de 1925: el rol no político de las Fuerzas Armadas, el Estado de Derecho, el acceso a los cargos y, no menos importante, la separación de poderes³¹ (Barros 2005, 116).

Aún así, la literatura ha alcanzado un consenso en torno al hecho de que la legitimidad legal fue una de las preocupaciones centrales del régimen autoritario chileno. En este sentido, luego de cuatro años a partir de 1976, Barros (2005, 208) explica que la Junta Militar chilena logró ponerse de acuerdo en torno a una Constitución. En 1980, la Junta Militar liderada por el General Augusto Pinochet Ugarte sometió a ratificación popular el proyecto constitucional que había elaborado por dos comisiones civiles: la Comisión Ortúzar, en primer lugar, y el Consejo de Estado, en segundó término. Ambos órganos fueron creados por iniciativa del régimen y su composición fue determinada por los miembros de la Junta.

Con anterioridad a 1973, los militares chilenos sólo habían intervenido intermitentemente en la política. En general, existió una tendencia de los políticos civiles chilenos a ignorar a los militares y siempre se había desestimado la posibilidad de que los militares alterasen

³¹ La constitución de 1925 establecía, en su artículo 4, que "ninguna magistratura, ninguna persona, ni reunión de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se le hayan conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo".

dramáticamente su posición neutral. No obstante, el régimen militar duró 17 años e introdujo una constitución que, nunca fue derogada completamente hasta el día de la fecha.

Argentina

De los casos analizados, Argentina fue el único país que no puso en marcha un proceso constituyente durante su último período autoritario. El gobierno militar que recibió el nombre “Proceso de Reorganización Nacional”, y se extendió desde el año 1976 hasta 1983, no inició los procesos para reformar la constitución previa ni para crear una nueva constitución.

Inmediatamente luego del golpe de Estado, se prohibieron las actividades políticas, se censuró la prensa, se arrestaron líderes obreros y se intervinieron los sindicatos. Además, el 25 de marzo se instaló la pena de muerte. Desde el comienzo, se asumió que se pondrían en práctica medidas represivas, pero la escala y la naturaleza de la violencia desatada no habían tenido precedentes en experiencias autoritarias anteriores.

El 24 de marzo de 1976, los comandantes en Jefe de las tres ramas de las Fuerzas Armadas se instalaron como poder supremo y nombraron al General Jorge Rafael Videla, Jefe del Ejército, como Presidente. Aunque el régimen militar argentino adoptó la forma colegiada de gobierno, la presencia y el poder del Presidente fueron más intensos que en el caso chileno en parte porque Videla asumió la presidencia del país tras el golpe de Estado. En Chile, por ejemplo, se adoptó la unanimidad como regla decisoria dentro de la Junta.

Tabla 4.3 Juntas Militares argentinas (1976-1983)

Período	Composición de la Junta Militar
1976-1980	Jorge Rafael Videla, Emilio Eduardo Massera y Orlando Ramón Agosti Roberto Eduardo Viola, Armando Lambruschini, Omar Domingo Rubens
1980-1981	Graffigna
1981-1982	Leopoldo Fortunato Galtieri, Basilio Lami Dozo y Jorge Isaac Anaya
1982-1983	Cristino Nicolaidis, Rubén Franco, Augusto Jorge Hughes

Como en Chile, Uruguay y Brasil, el régimen asumió con los objetivos centrales de prevenir la articulación de grupos políticos de izquierda y de llevar adelante un plan económico de fuerte contenido neoliberal. Estas políticas, sin embargo, fueron implementadas a partir de las decisiones del gobierno autoritario y no formaron parte de un plan constitucional articulado como en el caso chileno.

Durante la primera etapa de la dictadura, el gobierno militar aprobó legislación destinada a fijar principios estructuradores del régimen y reglamentar las relaciones entre las tres ramas de las Fuerzas Armadas. La Junta Militar sancionó y adoptó cuatro documentos legislativos de rango constitucional, que prevalecían sobre todas las leyes e incluso sobre el documento constitucional de 1853 con sus sucesivas reformas. En este sentido, se estableció que la constitución histórica de 1853 con las reformas hasta 1957 permanecería formalmente vigente en la medida que sus disposiciones no entrarán en tensión con la legislación emanada del régimen autoritario.

La elaboración de Actas y Estatutos en el inicio del régimen autoritario no fueron el resultado de un proceso constituyente ni preveían la necesidad de iniciar uno. Fueron documentos que exponían los objetivos y principios propios del régimen que prevalecerían en caso de entrar en conflicto con la constitución de 1853. Así, como en los demás casos, el régimen autoritario argentino se desempeñó en base a decretos especiales y Actos Institucionales que otorgaron a los militares poder directo sobre el gobierno. Sin embargo aunque la estructura legal también fue una preocupación del régimen autoritario argentino, a diferencia del caso uruguayo, nunca se dio inicio a un proceso constituyente.

Finalmente, la Junta Militar argentina se apoyó sólo en actos legislativos que podía revocar mediante la creación de nuevas leyes o decretos y desestimó la posibilidad de crear o reformar una constitución que aglutinara todos los documentos de rango constitucional previamente elaborados (Agüero 1998). Por eso mismo, tras el fin del régimen autoritario, en 1983, la transición a la democracia se construyó a partir de la reincorporación de la Constitución histórica de 1853 con sus sucesivas reformas hasta 1976.

Condiciones para el surgimiento de un proceso constituyente

En esta sección se analizan las condiciones que determinaron la iniciación de un proceso constituyente por parte de la élite autoritaria en los países analizados. Se considera que las *características del régimen*, por un lado, y la *presión internacional* recibida por el régimen, por el otro, son factores que pueden explicar la existencia o ausencia de procesos constituyentes en el Cono Sur. A partir de estas variables se examinará por qué el gobierno autoritario argentino no inició un proceso constituyente, a diferencia de los gobiernos en Chile, Uruguay y Brasil.

Características de los regímenes autoritarios

El día del golpe de Estado el gobierno autoritario argentino dictó el *Acta para el proceso de Reorganización Nacional*, que desplazó a los civiles que ocupaban los puestos del

Presidente y a sus asesores, Gobernador³², Vicegobernador, Secretario General de la Nación y el Secretario del Tesoro. Todos estos puestos fueron ocupados por representantes de las Fuerzas Armadas. Además, el Congreso fue disuelto y los tribunales fueron los únicos órganos que se ocuparon con jueces civiles afines al régimen.

Tras el golpe de Estado en 1976, la junta Militar debió crear un conjunto de instituciones interinas para asumir formalmente el manejo del Estado. El acuerdo explícito de las Fuerzas Armadas fue el eje a partir de cual el que se estableció el ejercicio conjunto de las tres fuerzas en gobierno autoritario. Este pacto tuvo su origen en la reacción militar a experiencias autoritarias pasadas, en particular, a la experiencia autoritaria de 1966, en la que ejército como institución no retuvo poder. Para evitar que estos problemas se repitiesen, el poder se asignó a la corporación militar en su conjunto (Munck 1998 , 58). Este pacto fue plasmado en un conjunto de documentos legales firmados por los miembros de la Junta Militar al asumir el poder.

Los documentos elaborados fueron:

- Acta para la Reorganización Nacional (24 de marzo de 1976).
- Acta fijando el Propósito y los Objetivos Básicos del Proceso de Reorganización Nacional (24 de marzo de 1976).
- Estatuto para la Reorganización Nacional (29 de marzo de 1976).
- Reglamento para el funcionamiento de la Junta Militar, Poder Ejecutivo y Comisión de Asesoramiento Legislativo, (26 de marzo de 1976).

Las metas principales del gobierno autoritario quedaron explicitadas en el documento titulado "*El propósito y objetivos básicos del Proceso de Reorganización Nacional*". Entre los nueve objetivos listados, sólo uno hacía referencia a la estructura legal del régimen y lo hacía de manera general: "*Establecer un orden legal y social*". Allí no se especificó, a diferencia de lo que ocurrió en otros regímenes autoritarios de Latinoamérica, la explícita voluntad de iniciar un proceso constituyente.

El artículo 1 del *Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional* (1976) estableció que la Junta Militar sería el órgano supremo de la dictadura, instalando un gobierno autoritario colegiado. Éste estuvo compuesto por miembros de la Fuerza Aérea, de la Fuerza Naval y del Ejército representados equitativamente (Arceneaux 1997). En agosto de 1978, se

³² El 50% de la gobernaciones fue asignado al Ejército mientras el resto se dividió en dos entre la Armada (25%) y la Fuerza Aérea (25%)

designó a un Presidente como un cuarto miembro, separándolo de la Junta Militar. No obstante, la Junta Militar retuvo el poder de nombrar y remover libremente al Presidente.

Además de la Junta Militar y la Presidencia, la élite autoritaria argentina estableció otra institución que guió el proceso autocrático: la Comisión de Asesoramiento Legislativo³³. Esta Comisión se encontraba compuesta por 9 miembros en total: 3 de cada rama de las Fuerzas Armadas.

Arceneaux (1997) explica que las divisiones al interior de la Junta Militar fueron intensas y en muchos casos amenazaron la continuidad de los funcionarios. Este hecho quedó evidenciado, por ejemplo, en la renuncia de la Fuerza Aérea y la Naval a la Junta Militar en junio de 1982, luego de la derrota argentina en la guerra de Malvinas.

En Chile, el 11 de septiembre de 1973, los militares derrocaron al gobierno de Salvador Allende Gossens (electo popularmente con el 36% de los votos), desplazaron violentamente a los miembros de su gabinete y persiguieron a sus colaboradores. Debido a la profunda crisis socio-económica que estaba experimentando la sociedad chilena junto con la baja popularidad del presidente, desde su inicio, el golpe contó con el apoyo de civiles y de la prensa local.

Tras tomar el poder, las Fuerzas Armadas concentraron el poder en una Junta Militar. Como en Argentina, a dicha Junta se le otorgó el *Mando Supremo de la Nación* que implicaba el total ejercicio de los poderes constituyentes, legislativos y ejecutivos. La Junta quedó constituida formalmente a través del *Acta de Constitución de la Junta de Gobierno* y estuvo compuesta por las tres ramas de las Fuerzas Armadas: Comandantes en Jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Sin embargo, a diferencia del caso argentino, también se incluyó al General Director de Carabineros, que había actuado en conjunto con el Ejército para derrocar a Allende.

El derrocamiento militar de Allende y la disolución del Congreso se tradujeron inmediatamente en una concentración de poder en la Junta. Como las Fuerzas Armadas no compartían un plan común que definiera la manera en que debería estructurarse el régimen autoritario (Barros 2005), el *Mando Supremo de la Nación* no especificó, en el inicio, cuáles serían los arreglos de poder del gobierno autoritario. En noviembre de 1973, través del Decreto-Ley No. 128, la Junta especificó que *Mando Supremo de la Nación* implicaba el ejercicio de los poderes constituyentes, legislativos y ejecutivos.

³³ Se había estipulado una Presidencia del C.A.L rotativa por año, se requería la presencia de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y se requería la mayoría absoluta

De acuerdo a lo estipulado tras el golpe de Estado, la Presidencia de la Junta Militar le correspondió al titular con el primer lugar de precedencia que, en el caso chileno, fue el General Augusto Pinochet Ugarte. No obstante, Barros (2005, 72) explica que dicha designación fue puramente nominal y no tuvo importancia jurídica o práctica alguna porque las atribuciones y competencia de dicho cargo no estaban especificadas y porque todos los miembros de la Junta desempeñaban funciones ejecutivas y legislativas.

Tal como sucedió en Chile, cuando las Fuerzas Armadas brasileras llegaron al poder en 1964, no contaban con un programa de acción institucional detallado para organizar el poder de los militares (Stepan 1971, 216; Martínez-Lara 1996, 15). No obstante, a diferencia de Argentina y Chile, el régimen militar brasiler no involucró la formación de una Junta Militar conformada por las diversas Fuerzas Armadas (Barros 2005, 93).

En Brasil, durante 21 años, desde 1964 hasta 1985, el Poder Ejecutivo del régimen autoritario brasiler fue desempeñado unipersonalmente por 5 Generales de alto rango pertenecientes a las Fuerzas Armadas. En el comienzo, los Presidentes fueron elegidos por el Alto Comando de las Fuerzas Armadas y más adelante, por un Colegio Electoral cuya mayoría oficial aseguraba la elección del Presidente designado por los militares.

A diferencia de los casos descritos, los militares brasileros tuvieron un rango limitado de intervención y mostraron un compromiso concreto con las elecciones regulares y los partidos políticos no presenciado en los otros países. La literatura señala que la élite autoritaria brasiler nunca escatimó halagos y referencias a las virtudes de la democracia. Más aún, "para ellos, éstas (las medidas arbitrarias), eran medidas extremadamente de corto plazo diseñadas para hacer más viable la democracia en el futuro (...) El régimen encontró su respaldo en la vieja línea moderada-conservadora de políticos civiles". En este sentido, Barros (2005, 93) argumenta para Brasil que "el período presidencial, al menos al principio, apareció como una medida natural para el gobierno militar, al igual que la prohibición de un segundo mandato [...]".

En Brasil, el plan político fue diseñado luego del golpe de Estado de 1964. Éste fue acordado por dos grandes grupos: por un lado, los "*hardliners*" (duros) y, por otro, los moderados. Stepan (1973) señala que la línea más autoritaria se encontraba representada por los Oficiales, mientras que la línea de los moderados se encontraba dividida en dos entre Oficiales y civiles. El grupo de los moderados incluía, entre sus miembros, a una facción conocida como el Grupo de la Sorbona, liderado por Castelo Branco

Específicamente en relación a la posibilidad de iniciar un proceso constituyente, en 1966 la facción legalista que apoyaba a Castelo Branco finalmente determinó que para limitar la

Presidencia de Costa e Silva, que provenía de una línea autoritaria dura, la única opción era reescribir la constitución (Stepan 1973, 11). A través de esta constitución, el gobierno de Castelo Branco intentó controlar dos aspectos. Por un lado, se intentó poner freno a la inspiración nacionalista de Costa e Silva. Por otro, la constitución buscaba dar continuidad a la protección del capital privado y a la lucha contra la inflación.

En este sentido, la nueva constitución y el flujo de decretos presidenciales durante los últimos meses del gobierno de Castello Branco representaron el esfuerzo final de los moderados por contener el nuevo poder arbitrario dentro de límites constitucionales. (Skidmore 1988, 66)

En 1968 el Presidente y las Fuerzas Armadas acusaron a Márcio Moreira Alves (Diputado en la legislatura) de criticar a los militares e intentaron procesarlo. La división entre *legalistas* y duros quedó evidenciada, en este incidente, cuando algunos miembros del partido político oficial, ARENA, votaron en contra de la eliminación de la inmunidad parlamentaria del Diputado. Previsiblemente, se esperó que durante el régimen autoritario el partido opositor MDB votara en contra de las políticas del régimen. Sin embargo, nunca se había contemplado la posibilidad de que el partido del régimen votara en contra de las políticas de las Fuerzas Armadas. Según (Stepan 1973, 14), el voto puede ser visto como un acto simbólico de "adhesión al constitucionalismo por parte de los civiles moderados".

Por último, en Uruguay, luego del golpe de Estado en 1973, el régimen autoritario se denominó a sí mismo "cívico-militar" (Bethell 2008). El poder autoritario en Uruguay estuvo compartido entre el Presidente, la Junta de Oficiales Generales y la Junta de Comandantes en Jefe.

El Presidente Bordaberry ocupó el puesto de la presidencia desde 1973 hasta 1976, año en que fue removido por los militares. No obstante, fue sucedido por Presidentes civiles hasta 1981, momento en el que el General Aparicio Méndez fue designado para los últimos 4 años del régimen. En el momento que asumió Álvarez, "la transición hacia la democracia ya había comenzado y, a pesar de sus ambiciones políticas, su designación no implicó una concentración de poder personal ni militar" (Bethell 2008). Además, los Ministerios y el Consejo de Estado también estuvieron ocupados por civiles aunque oficiales de rango medio también fueron designados en Ministerios y agencias gubernamentales. En particular, la presencia civil fue importante en las decisiones de política económica llevadas a cabo por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central.

La literatura sostiene, además, que el plan político del régimen autoritario uruguayo no estuvo articulado ni fue claro en las primeras etapas del régimen. Precisamente por esta razón, las tensiones cívico-militares fueron numerosas y profundas.

Una fuente de tensión constante fue el rol que los partidos políticos tradicionales deberían desempeñar en un contexto de dictadura. Aquí, el Presidente Bordaberry intentó impulsar un plan político que suprimiera los partidos, se basara en *corrientes de opinión espontáneas* y no llevara adelante elecciones periódicas sino que sostuviera referéndums ocasionales. La primera oposición provino desde el sector militar y respondió a dos razones. En primer lugar, por el rol disminuido que ocuparían las Fuerzas Armadas en el escenario político uruguayo. Segundo, y más importante, porque paradójicamente los militares no aceptaron la supresión definitiva de los partidos. Por el contrario, los militares defendieron el rol institucional de los partidos Blanco y Colorado en base a dos argumentos centrales. Primero, que sólo los líderes partidarios, y no los partidos completos, habían sido responsables por la subversión previa a 1973. Segundo, los militares aseguraron que los partidos actuarían como alianzas multclasistas que prevendrían la propaganda sobre la lucha de clases. Como resultado de este conflicto, las Fuerzas Armadas desplazaron a Bordaberry de la Presidencia y nombraron a su sucesor.

Las Juntas de Militares también entraron en conflicto con los civiles por el plan económico propuesto por Alejandro Végh Villegas. En 1976, Végh renunció, en parte porque los militares habían impedido que llevara adelante políticas económicas más intensamente liberales. La otra causa de renuncia fue el marcado giro represivo que tomó la dictadura uruguayo luego de 1976.

Tabla 4.4 El proyecto político civil y militar

Proyecto político de Bordaberry	Proyecto político de las Fuerzas Armadas
Eliminar los partidos políticos tradicionales	Defender el rol institucional de los partidos políticos tradicionales
Tomar decisiones en base a " <i>corrientes de opinión pública espontánea</i> " (Gillespie 1991)	Desplazar los líderes partidarios tradicionales pero permitir la existencia de los partidos como canales de representación
Realizar Referéndums ocasionales en lugar de elecciones periódicas	Llevar adelante elecciones no competitivas
Liberal	Nacionalista

Según Gillespie (1991, 54), "Mientras Bordaberry deseaba institucionalizar el régimen autoritario, los militares preferían la ambigüedad de una *situación autoritaria*". En este contexto, cuando en 1976 finalizó el mandato de Bordaberry y debió llamarse a elecciones, los militares removieron forzosamente al Presidente e instalaron a Aparicio Méndez, cuya influencia sobre las decisiones del régimen sería menor que su predecesor (Gillespie 1985).

Finalmente, los militares se opusieron a la presidencia de Bordaberry cuando éste intentó limitar el campo de acción de los militares uruguayos a los asuntos de seguridad nacional.

Observaciones finales

A partir de la descripción de cada caso, se observa que en Argentina, Chile y Uruguay, el gobierno autoritario fue colegiado. En Argentina y Chile, el régimen autoritario estuvo encabezado por Juntas militares en las cuales se nombraba a un presidente militar como un cuarto hombre. En Uruguay, luego de 1973 también emergió un "gobierno colegiado militar-tecnocrático" (Gillespie 1991). A pesar de la importancia de las Fuerzas Armadas en el régimen autoritario uruguayo, la presencia civil se expresó en la selección de Presidentes civiles para desempeñar el Poder Ejecutivo (exceptuando los últimos 4 años del régimen en el que el presidente fue un militar) y en numerosos cargos ministeriales.

Esta coexistencia de actores civiles y militares generó crecientes tensiones hacia 1976, momento en el que los militares desplazaron a Bordaberry por la fuerza. Además, los conflictos también se dieron en torno a asuntos económicos, políticos y sociales. Por último, el régimen autoritario brasileño fue unipersonal porque fue desempeñado por un presidente militar sin el apoyo de un cuerpo colectivo inmediato. No obstante, y como se mostró, los militares brasileños tenían una inclinación más moderada y la división duros-blandos fue permanente (especialmente en el inicio del régimen). La presencia de una legislatura con actores civiles hizo que la tensión se diera entre los dos poderes y no sólo al interior del Poder Ejecutivo. Aún más, el sector militar brasileño se apoyó en una institución militar compuesta en gran parte, por miembros civiles.

La presión internacional

En Brasil, la mayor tarea para la élite autoritaria fue demostrar que el régimen tenía un fuerte compromiso con la economía del "mundo libre" (*Discursos, 1964*). En este sentido, las pruebas de una economía capitalista fueron dirigidas por parte del gobierno de Castello Branco hacia el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Inter-

Americano de Desarrollo y el gobierno de Estados Unidos. En todos los casos, la presión internacional se encontró dirigida hacia asuntos principalmente económicos.

En parte por esta razón, el gobierno de Castello Branco utilizó la línea autoritaria dura, pero sólo para "vender su plan de estabilización económica al gobierno de Estados Unidos, que se encontraba en la cima de la corriente intervencionista anti-comunista en Asia" (Stepan 1973, 11). Utilizando los argumentos más represivos, la élite autoritaria brasilera ganó creciente apoyo en amplios sectores de la opinión pública norteamericana y las agencias de financiamientos internacional. La literatura coincide en señalar que la presión internacional sobre Brasil, estuvo estrechamente vinculada a asuntos económicos neoliberales antes que político-democráticos (Skidmore 1988).

La presión internacional en Uruguay provino fundamentalmente del gobierno de Estados Unidos. Como explica Gillespie (1985), "como resultado de la presión efectuada por la Administración Carter, la lucha de poder en la armada resultó en una victoria compleja en 1977, de los defensores de lo que se denominó *Cronograma* para el retorno de las elecciones 1981. Pero antes, una nueva constitución debería ser redactada y sometida a consideración popular". El *Cronograma* establecía que, antes de llamar a elecciones en 1981, se debía redactar una nueva constitución y los partidos debían acordar un candidato único.

Bethell (2008) también sostiene que las políticas represivas y la violación de los derechos humanos se convirtieron en un factor importante en la relación con Estados Unidos. Específicamente, la autora explica que el gobierno de Carter suspendió la asistencia militar cuando la represión se hizo evidente y pública.

En este sentido, la secuencia propuesta frente a la presión internacional fue sancionar una constitución, luego redactar un nuevo estatuto para los partidos políticos y, finalmente, llamar a elecciones.

Las resoluciones de la O.E.A

El 19 de mayo de 1975, a menos de dos años del golpe de Estado, la Organización de Estados Americanos incluyó en una resolución de la Asamblea General una clara referencia a la situación de los Derechos Humanos en Chile. A partir de entonces, la presión de dicho organismo sobre la Junta Militar chilena comenzó a intensificarse y las resoluciones comenzaron a tomar un tono de creciente preocupación por la represión del régimen autoritario.

En esta primera resolución (AG/RES. 190), se hacía referencia al informe elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, encargada de evaluar y diagnosticar la

situación de los Derechos Humanos en Chile. Dicho informe contenía duros relatos sobre las violaciones a los derechos que se habían llevado a cabo en la etapa inicial del régimen.

Según el informe, la permanencia de la Comisión en el país se había establecido desde el 22 de julio al 2 de agosto, es decir, por menos de un mes. Sin embargo, dicha estadía serviría de fundamento para futuras visitas de la Comisión y para registrar el inicio de una larga serie de denuncias en contra del régimen autoritario. La resolución de 1975, que fue firmada por el pleno de la Asamblea General, solicitaba explícitamente al Gobierno de Chile que continúe prestando la mayor atención a las sugerencias y recomendaciones de la Comisión Interamericana respecto a los Derechos Humanos. También se anunció que el informe sobre los Derechos Humanos bajo el régimen militar chileno sería enviado para su discusión a la Sesión de las Naciones Unidas de 1975. Aunque tanto Uruguay y Brasil también se encontraban bajo un régimen autoritario, los documentos redactados por los órganos de la O.E.A no mencionaron estos casos. En este sentido, sólo hicieron particular mención al caso de Chile.

La élite autoritaria chilena, además de encontrarse preocupada por mantener las formas legales y consolidar mecanismos institucionales de distribución y asignación de poder, atravesó una fuerte presión internacional desde la aparición de la primera resolución de la OEA. En este sentido, *"un día después de haberse tomado el poder y frente a la crítica internacional, las Fuerzas Armadas chilenas dieron los primeros pasos con el fin de restringir, por medio de la ley, sus amplios poderes de emergencia"* (Barros 2005, 181). A través de este fragmento, también queda evidenciada la *"obsesión legalista"* del régimen militar chileno a la que hace referencia Huneeus (Prólogo a Barros 2005).

Cuando en 1978 Pinochet procedió a imponer una Consulta Nacional a pesar de las objeciones legales del Contralor y de la oposición obstinada de Merino y Leigh, utilizó como argumento una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1977 que condenaba las violaciones a los derechos humanos cometidas en Chile. No obstante, además de la presión internacional, Barros (2005, 141) señala que la por la Consulta Popular tuvo su origen en un enfrentamiento entre la Armada y la Fuerza Aérea.

Analizando los motivos con los que contó el régimen militar chileno, la literatura acuerda que el impacto de la presión extranjera jugó un rol ineludible (Ensalaco 1994, González Encinar et al 1993). Según Barros (2005, 252) el hecho de que el régimen autoritario haya sufrido presiones externas, le dio carácter de urgencia al proceso de creación de una constitución.

Es posible afirmar que a partir de 1975, la Junta Militar chilena intentó reducir el aislamiento internacional a través de innovaciones constitucionales. Más aún, la urgencia que se dio al proceso de elaborar una constitución fue producto del miedo de que un mayor deterioro de la posición internacional de Chile pudiera afectar la estabilidad del propio régimen. No obstante, la presión internacional fue mediada por la Junta Militar chilena y la decisión de promulgar una constitución provino de los conflictos surgidos al interior del régimen (Barros 2005, 219).

Un año más tarde, en 1976 la Asamblea General de la O.E.A. redactó una Resolución (AG/RES 243) en la que se mencionaba el Segundo Informe de la CIDH (“La situación de los Derechos Humanos en Chile”). En dicha Resolución, se puso especial énfasis sobre la gravedad de las violaciones a los Derechos Humanos en Chile. Las recomendaciones incluidas en el documento 1976 fueron más extensas y más detalladas que aquellas incluidas en el documento de 1975.

Así, la Resolución de 1976 se reconoce que en Chile había habido una “disminución cuantitativa de las lesiones a ciertos Derechos Humanos fundamentales”. Sin embargo, la imagen del gobierno militar se vio directamente interpelada a través del fragmento que estipulaba que la legislación legal para frenar las prácticas en contra de los Derechos Humanos no había logrado “efectos beneficiosos apreciables”.

Como en 1975, en 1976 se hizo un llamamiento al gobierno de Chile para que pusiera en práctica las medidas necesarias para preservar la vigencia de los Derechos Humanos. En este sentido, las resoluciones de la época muestran que el caso chileno representa un caso sobre el que se ejerció especial presión internacional. En esta Resolución se incluyó, además, un pedido al gobierno militar para que protegiera a los miembros de la CIDH mientras éstos estuvieran en Chile.

En 1977 una Resolución de la A.G. de la O.E.A le solicitó nuevamente al gobierno de Chile que llevara adelante medidas de protección de los agentes civiles que pertenecían a la CIDH. Además, se le solicitaba que otorgara protección a aquellas instituciones y personas que otorgaran información al Comisión. En contraposición a Chile, los regímenes autoritarios argentino, brasilero y uruguayo continuaron sin ser mencionados.

El 1 de Julio de 1978, se hizo el mismo llamamiento que se venía haciendo para Chile pero, esta vez, para el régimen uruguayo. A diferencia de lo que ocurrió para Chile, el llamado de atención a Uruguay llegó recién cinco años después del golpe de Estado. En 1978 fue la primera ocasión en la que se mencionó a Uruguay desde 1973. En la Resolución AG/RES 369, se transcribió lo que había sido solicitado para el caso chileno pero, esta vez, el

pedido de respetar los Derechos Humanos se encontraba dirigido a Uruguay. Además, se le solicitó al gobierno uruguayo que acepte la visita de la CIDH a Uruguay y que, una vez instalada, le ofreciera protección y la información necesaria para el correcto desempeño de sus tareas.

También en 1978 se renovó el reclamo a Chile. A través de la Resolución de la Asamblea General 363 se le solicitaba al régimen militar que colaborara con las tareas de la CIDH, otorgándole información, pruebas y testimonios para que ésta realizara su tarea de manera correcta. Además, se repetía el pedido para que el régimen asegurara las garantías necesarias a las personas que componían la Comisión que visitaría Chile.

La élite autoritaria chilena, además de encontrarse preocupada por mantener las formas legales y consolidar mecanismos institucionales de distribución y asignación de poder, siempre atravesó una fuerte presión internacional. En este sentido, *"un día después de haberse tomado el poder y frente a la crítica internacional, las Fuerzas Armadas chilenas dieron los primeros pasos con el fin de restringir, por medio de la ley, sus amplios poderes de emergencia"* (Barros 2005, 181). A través de este fragmento, también queda evidenciada la *"obsesión legalista"* del régimen militar chileno a la que hace referencia Huneeus (Prólogo a Barros 2005).

Cuando en 1978 Pinochet procedió a imponer una Consulta Nacional a pesar de las objeciones legales del Contralor y de la oposición obstinada de Merino y Leigh, utilizó como argumento una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1977 que condenaba las violaciones a los derechos humanos cometidas en Chile. No obstante, además de la presión internacional, Barros (2005, 141) señala que la por la Consulta Popular tuvo su origen en un enfrentamiento entre la Armada y la Fuerza Aérea.

Finalmente, analizando los motivos con los que contó el régimen militar chileno, la literatura acuerda que el impacto de la presión extranjera jugó un rol ineludible. Según Barros (2005, 252) el hecho de que el régimen autoritario haya sufrido presiones externas, le dio carácter de urgencia al proceso de creación de una constitución. No obstante, dichas presiones no provocaron la decisión misma de sancionar una constitución ni determinaron su contenido sino que, una vez iniciado el proceso, incrementaron la velocidad de tratamiento del documento constitucional.

En 1979, el reclamo fue nuevamente formulado tanto para Chile, Uruguay y, por primera vez de 1973, para Paraguay. Mientras tanto, no se hacía ninguna exhortación a los autoritarismos de Brasil ni Argentina. Como en los casos anteriores, se subrayó que en Chile y Uruguay existían limitaciones para el ejercicio efectivo de los Derechos Humanos.

Para Uruguay, el informe anual que elaboraba la CIDH aseguraba que las denuncias sobre Derechos Humanos habían “disminuido cuantitativamente” aunque también explicaba que aún subsistían numerosas condiciones para asegurar su efectividad. Por otro lado, se solicitaba al gobierno de Uruguay a poner fin al estado de emergencia que permitía arrestar o detener a personas sin el debido proceso legal que estas prácticas requerían y se lo instaba a cumplir con las elecciones previstas para 1981.

Luego de 4 años de reclamos por parte de la OEA, la Resolución de la Asamblea General de 1979 se refirió a Chile con mayor precisión y certeza: por primera vez, se instaba al gobierno a aclarar la situación de los desaparecidos. Además, se mencionaba la urgencia con la que debía asegurarse el libre retorno de los exiliados a su país, se pedía la derogación del estado de emergencia y el pronto restablecimiento del derecho de sufragio.

Finalmente en 1980, y por primera vez desde 1973, se hizo referencia a la situación de los Derechos Humanos en Argentina. La razón de esta mención fue que, un año antes, la CIDH había visitado la Argentina. Ésta sería la única vez en que una resolución de la O.E.A nombraría a la Argentina desde 1976 hasta 1983, es decir, durante la totalidad del período autoritario. No obstante, a pesar del informe de la CIDH sobre Argentina, la Asamblea General no redactó una resolución especial para ese país como sí lo había hecho en el pasado con Chile y Uruguay.

En 1980 también se mencionó la necesidad de que Uruguay y Chile continuaran implementando medidas para asegurar la vigencia de los Derechos Humanos. Esta era la sexta vez que se interpelaba al gobierno de Chile, la tercera que se mencionaba al gobierno de Uruguay y, como se explicó, la primera y única en que se hacía mención al régimen argentino.

Luego de 1980, ninguna Resolución de la O.E.A hizo referencia a Argentina, Brasil, Chile o Uruguay. Aunque no puede atribuirse al hecho de que Uruguay y Chile hayan decidido iniciar un proceso constituyente en ese año, sí se observa que la presión internacional descendió sensiblemente.

Aunque resta preguntarse de qué manera y en qué etapas la influencia internacional tuvo un papel determinante, sí es posible afirmar que a partir de 1975, la Junta Militar chilena intentó reducir el aislamiento internacional a través de innovaciones constitucionales. Más aún, la urgencia que se dio al proceso de elaborar una constitución fue producto del miedo de que un mayor deterioro de la posición internacional de Chile pudiera afectar la estabilidad del propio régimen. No obstante, la presión internacional fue mediada por la

Junta Militar chilena y la decisión de promulgar una constitución provino de los conflictos surgidos al interior del régimen (Barros 2005, 219).

De acuerdo con la evidencia presentada, se pueden ordenar a los regímenes autoritarios de mayor a menor presión internacional: Chile, Uruguay, Brasil y Argentina.

Conclusión

Según lo expuesto en la primera hipótesis, se comprueba que los regímenes que experimentaron mayor presión internacional y un mayor nivel de fragmentación en donde prevaleció la tensión duros-blandos por sobre las otras, pusieron en marcha un proceso constituyente.

La evidencia empírica muestra que, tras tomar el poder, los líderes autocráticos enfrentan una serie de desafíos y dilemas en el camino hacia la institucionalización del régimen. Como su regla surge esencialmente de un estado de excepción, tras el golpe de estado deben establecer dos elementos. En primer lugar, las estructuras que distribuirán la autoridad. En segundo lugar, se deben especificar las relaciones entre el gobierno y las fuerzas militares (Gillespie 1991). Para ello, los cuatro casos analizados recurrieron a una serie de recursos legales e institucionales con lo que intentaron resolver problemas de sucesión de los cargos, organizar la actividad político-partidaria e incluso desarrollar los lineamientos de la política económica.

En este sentido, tras la acumulación de numerosos documentos legales emanados de los regímenes autoritarios, Brasil, Chile y Uruguay buscaron aglutinar estos documentos en una constitución que rigiera durante el régimen e incluso tuviera vigencia tras la vuelta de la democracia.

De esta manera, los textos constitucionales surgieron frente a dos necesidades importantes. Por un lado, construir una repuesta a la creciente presión internacional proveniente del gobierno de Estados Unidos y de los organismos internacionales multilaterales. Por otro lado, las constituciones fueron creadas con el fin de resolver problemas de coordinación interna del régimen, especialmente, entre militares y civiles.

El capítulo siguiente constituye un paso más en el análisis de las constituciones autoritarias. En la próxima sección, se estudiarán los procesos constituyentes que tuvieron lugar en Brasil, Chile y Uruguay. Con el fin de evaluar la composición de los distintos textos constitucionales propuestos por los regímenes autoritarios, el énfasis estará puesto en examinar dos factores. En primer lugar, el proceso formal que dio origen a nuevos textos constitucionales en sus sucesivas etapas. En segundo lugar, la composición y naturaleza de los órganos a través de los cuales se crearon nuevas constituciones.

Capítulo V

El proceso constituyente y su influencia sobre la naturaleza de las constituciones autoritarias: Brasil, Chile y Uruguay

En este último capítulo se busca analizar el modo en el que los rasgos particulares de un proceso constituyente influyen sobre la composición y naturaleza de los textos constitucionales elaborados durante ese proceso. Así, se espera que *el texto constitucional enuncie derechos, garantías y principios de un mayor carácter limitante para el régimen autoritario cuando el proceso constituyente sea más amplio -incluya un mayor número de actores- e incluso -incluya un mayor número de actores con intereses heterogéneos-*.

Para poner a prueba esta segunda hipótesis se seleccionan sólo aquellos países que dieron inicio a un proceso constituyente durante sus últimos períodos autoritarios: Argentina (1976-1983), Brasil (1964-1985), Chile (1973-1990) y Uruguay (1973-1985). Para cada caso, se describirán las características particulares del proceso constituyente en sus tres etapas: iniciación, redacción y ratificación, en caso de requerirla. Seguidamente, se examinará la composición de los textos constitucionales creados con el propósito de evaluar el grado de limitación que ese texto le impone al régimen autoritario.

Finalmente, para cada país, se trazarán las relaciones entre las particularidades del proceso constituyente y la constitución creada, para evaluar si la hipótesis planteada se corrobora en los casos analizados.

El proceso de iniciación, redacción y ratificación de las Constituciones de Uruguay, Chile y Brasil

Uruguay

Luego del golpe de Estado en Uruguay, la Constitución de 1967 no se suspendió inmediatamente, y se declaró que ésta se mantendría en vigencia mientras no entrara en tensión con las declaraciones institucionales y legales del nuevo régimen. A pesar de esta declaración, la necesidad de un proceso constituyente para la creación de una nueva constitución quedó tempranamente estipulada en el decreto presidencial 464/97334 del

27 de junio de 1973³⁵. Este decreto declaraba la disolución del Congreso, y, en su reemplazo, creaba un Consejo de Estado que asumiría las funciones legislativas. A su vez, le encomendaba al Consejo de Estado la elaboración de un anteproyecto de reforma constitucional que reafirmase los “principios democráticos fundamentales y representativos a ser oportunamente plebiscitado por el Cuerpo Electoral”. Respecto a la composición del Consejo, se previó un mecanismo de designación que, según Gillespie (1991), resultó ser una selección, arbitraria y oscura, de 25 políticos civiles.

El proceso constituyente fue, a su vez, reglamentado por los artículos 4° y 8° del Acto Institucional N° 2, declarado por el presidente el 12 de junio de 1976. A través de este acto se creó un Consejo de la Nación, integrado por los miembros del Consejo de Estado, por un lado, y los miembros de la Junta de Oficiales Generales de las Fuerzas Armadas, por el otro. La Junta estaba integrada por 21 generales de alto rango hasta 1981, cuando el número aumentó a 26. El Consejo debía constituirse como la Asamblea Constituyente a cargo de la redacción y revisión de la constitución. Así, la Asamblea se compuso tanto de civiles como militares, aunque la proporción de los primeros era levemente mayor.

A pesar de lo que se había estipulado en el decreto de 1973, en 1980 Bordaberry decidió enviar el borrador de un proyecto de constitución al Consejo de Estado para la elaboración de su versión definitiva, y su posterior aprobación. En una carta enviada el 15 de mayo por Bordaberry al Presidente del Consejo de Estado, Hamlet Reyes, se lee:

"Cúmpleme remitir a ese Cuerpo, a los efectos de preparar el anteproyecto de Constitución, los principios y pautas preceptuados por el art. 4, inc. 5 del Acto Institucional No. 2"

El 31 de octubre de 1980 el Consejo aprobó el borrador de la nueva constitución enviada por el Poder Ejecutivo. Así, el único paso que restaba dar para concluir satisfactoriamente el proceso constituyente era el de la ratificación popular. Este requisito estaba

³⁵ El decreto fue firmado por Bordaberry y decía: *"El Presidente de la República decreta:*

"1° Declárase disueltas la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes.

2° Créase un Consejo de Estado, integrado por los miembros que oportunamente se designarán, con las siguientes atribuciones:

A) Desempeñar independientemente las funciones específicas de la Asamblea General;

B) Controlar la gestión del Poder Ejecutivo relacionada con el respeto de los derechos individuales de la persona humana y con la sumisión de dicho Poder a las normas constitucionales y legales;

C) Elaborar un anteproyecto de Reforma Constitucional que reafirme los fundamentales principios democráticos y representativos a ser oportunamente plebiscitado por el Cuerpo Electoral.

3° Prohíbese la divulgación por la prensa oral, escrita o televisada de todo tipo de información, comentario o grabación, que, directa o indirectamente, mencione o se refiera a lo dispuesto por el presente Decreto, atribuyendo propósitos dictatoriales al Poder Ejecutivo.

4° Facúltase a las Fuerzas Armadas y Policiales a adoptar las medidas necesarias para asegurar la prestación ininterrumpida de los servicios públicos esenciales."

(Subrayado propio).

determinado, originalmente por el decreto de 1973, y posteriormente, por el Acto Institucional No. 10 decretado por el Poder Ejecutivo el 10 de noviembre de 1980. En dicho documento, se estipuló que la consulta popular tendría lugar el 30 de noviembre de 1980 y que se determinaría la aprobación por mayoría simple de los votos. Las razones que motivaron la consulta electoral no son evidentes (Gillespie 1991, 68). Entre algunos de los motivos se encuentran: las ambiciones presidenciales del General Álvarez (quien originalmente propuso la idea del plebiscito para medir la aprobación al régimen); la influencia de la cultura política uruguaya, históricamente democrática; la búsqueda por parte del gobierno autoritario de la consolidación de su poder; la presión internacional por los Derechos Humanos; y, finalmente, el cuestionamiento desde el interior del régimen de los tecnócratas, civiles, burócratas y expertos no militares.

Con anterioridad al plebiscito, la élite autoritaria saturó los medios de comunicación con propaganda a favor de la aprobación. Esto incluyó las radios, los canales de televisión e incluso los periódicos El Día y El País, que contaban con el respaldo del partido Colorado y Blanco, respectivamente³⁶. A su vez, los niveles de represión y terror se mantuvieron altos, y no disminuyeron los arrestos arbitrarios por la realización de actividades políticas prohibidas.³⁷

En noviembre de 1980, se realizó el plebiscito con una alta asistencia a las urnas. La decisión de no adoptar la nueva constitución contó con el 57% de los votos en contra, y con un 2% de los votos emitidos en blanco. A pesar de que el resultado llegó como una sorpresa, los militares y los civiles aceptaron el resultado electoral³⁸. El plebiscito significó, sin lugar a dudas, un punto de inflexión en la legitimidad y el desenvolvimiento del régimen. En este sentido, muchas de las políticas planeadas en 1973 tuvieron que ser redireccionadas y la transición hacia la democracia se perfiló como un camino inexorable.

Chile

Tras asumir el poder el 11 de septiembre de 1973, la Junta Militar chilena tampoco suprimió abiertamente la Constitución de 1925. No obstante, dispuso en el artículo 3 del Decreto-Ley No.1 que se garantizaba la plena eficacia de las atribuciones del Poder Judicial y se respetarían la Constitución y las leyes de la República *“en la medida en que la situación del país lo permita para el mejor cumplimiento de los postulados que ella (la Junta) se*

³⁶ La información desclasificada por el gobierno uruguayo indica que el costo de la campaña a favor del "Sí" costó aproximadamente U\$S 30.000.000 (Gillespie 1991, 70)

³⁷ En 1976, el Presidente Méndez firma el Acto Institucional N°4, que le prohibía a 15.000 políticos involucrarse en actividades políticas durante 15 años (Gillespie 1991, 59).

³⁸ Una hipótesis del resultado adverso es que el sistema descentralizado para contar los votos en numerosas *Mesas* distribuidas en todo el país, hizo virtualmente imposible el fraude (Gillespie 1997).

propone" (Barros 2005, 115). Dicho de otra manera, la Constitución seguiría vigente pero su supremacía quedaba sujeta al estado de excepción tal como era definido por la Junta" (Barros 2005, 115).

El proceso constituyente en Chile se inició tras el golpe de Estado en 1973. Para ello, la Junta Militar encargó la redacción de un anteproyecto a una comisión de expertos denominada Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile (CENC), conocida generalmente como Comisión Ortúzar por su Presidente Enríque Ortúzar Escobar (ex Ministro de Justicia y de Relaciones Exteriores del Gobierno del ex Presidente Alessandri [1958-1964]). La Comisión estuvo compuesta por abogados civiles que asesoraban al General Leigh y que, con anterioridad, habían sido miembros del Congreso o ministros de gobiernos democráticos previos. Según Barros (2005, 120), los miembros de la Comisión "no eran delegados de los miembros individuales de la Junta ni tampoco eran portavoces civiles de alguna forma de ideología militar, como sí ocurría en otras comisiones creadas por la Junta".

Entre 1978 y 1980, el anteproyecto redactado por la CENC fue revisado por el Consejo de Estado, que encabezaba el ex Presidente de la República Jorge Alessandri y estaba compuesto por civiles, al igual que en el caso uruguayo. No obstante, a diferencia de Uruguay, fue la Junta Militar la que, en última instancia, introdujo reformas al proceso constituyente. En ninguna de las instancias del proceso constituyente intervino un órgano electo popularmente. Las etapas formales del proceso constituyente, entonces, fueron las siguientes: la CENC envió el anteproyecto al Presidente Pinochet; dicho proyecto fue enviado al Consejo de Estado para su revisión; en junio de 1980, una vez completada la revisión el proyecto fue enviado a la Junta Militar, "donde el texto final fue elaborado en sesiones diarias y maratónicas" hasta que el texto final revisado fue completado y aprobado el 10 de agosto del mismo año.

El documento constitucional fue sometido a un plebiscito en un contexto de fuertes limitaciones a los derechos de asociarse y de expresarse. Además, las elecciones tuvieron lugar bajo la declaración de un estado de emergencia declarado por la Junta. Por esta razón, el campo de acción de la oposición para hacer una campaña a favor del "No" se vio severamente restringido.

Contrario a lo que sucedió en Uruguay, en Chile el 67% de los votantes aceptaron el proyecto de constitución propuesto. En total, la asistencia electoral fue del 93,1%. No obstante, esta ratificación estuvo marcada por irregularidades procedimentales como la

ausencia de un registro electoral y la manipulación de los resultados, hechos que no se dieron en caso uruguayo.

Los resultados del plebiscito dieron por aprobada la constitución autoritaria y ratificaron, además, dos aspectos fundamentales. Primero, Augusto Pinochet asumiría como Presidente de Chile hasta 1989. Segundo, la Junta de Gobierno tomaba posesión conjunta de los Poderes Legislativo y Constituyente. La nueva constitución comenzó a regir el 11 de marzo de 1981, y recién en 1989 se le realizaron reformas a través de la Ley 18.825.

Brasil

Tras el golpe de Estado en Brasil, la constitución de 1946 no fue abiertamente repudiada ni suprimida. Con el tiempo, el régimen autoritario comenzó a alterar sus cláusulas mediante actos formalmente establecidos y de actos institucionales dictatoriales. (Martínez-Lara 1996, 14). Contrario a lo que había sucedido en 1937, en 1967 los militares intentaron mantener ciertos elementos del sistema político pre-1964. La no derogación de la constitución puede enmarcarse en estas acciones.

El proceso constituyente en Brasil, tuvo su origen en el Acto Institucional No. 4, decretado por el Presidente el 7 de diciembre de 1966. En dicho documento, se convocó al Congreso Nacional a sesionar en forma extraordinaria para discutir y aprobar una nueva constitución. Además, el acta estableció un procedimiento altamente restrictivo a través del cual se llevaría adelante el proceso constituyente que alteraba el proceso legislativo normal: en un primer momento, el proyecto debía ser adoptado en su totalidad o descartado. Luego de su aprobación se estipulaba un plazo de tiempo, intencionalmente breve, para la realización de enmiendas al proyecto aprobado.

El Congreso que votó y, luego, discutió el proyecto de constitución estuvo compuesto por dos partidos políticos que habían sido creados por el régimen autoritario mediante el Acto Institucional No.2: ARENA (Alianza Renovadora Nacional, creado el 4 de abril de 1966) y MDB (Movimiento Democrático Brasileiro, creado el 24 de marzo de 1966); el primero representaba los intereses del régimen y el segundo de la oposición. Como puede observarse en la Tabla 5.1, tras las elecciones de 1966, el partido oficialista obtuvo la mayoría de bancas en ambas cámaras. De esta manera, a diferencia de lo que ocurrió en Uruguay y Chile, la Asamblea Constituyente que aprobó la constitución brasilera estuvo compuesta por civiles, tanto oficialistas como opositores, electos popularmente.

Tabla 5.1 Composición de la Legislatura de Brasil en 1967.

Cámara	ARENA	MDB
<i>Diputados</i>	62,8%	46,4%
<i>Senadores</i>	69,2%	30,8%

Fuente: Elaboración propia con datos presentados por Bethelly Castro (2008).

El 24 de enero de 1967, después de 45 días de discusión, el proyecto constitucional fue aprobado por ambas cámaras. En la Cámara de Diputados, la constitución fue aprobada por 223 votos contra 110, y en la Cámara de Senadores por 37 votos contra 17, hubo además 7 abstenciones. Como se observa en la Tabla 5.2, los resultados porcentuales de la votación son semejantes a la distribución de bancas entre los partidos: el porcentaje de aprobación coincide significativamente con el porcentaje de bancas de ARENA. Esto ilustra, al menos para esta votación, la disciplina partidaria del partido oficialista.

Tabla 5.2 Los resultados de la votación en la Asamblea Constituyente (1967)

	Aprobaron	Desaprobaron
<i>Diputados</i>	67%	33%
<i>Senadores</i>	68%	32%

Fuente: Elaboración propia con datos presentados por Moreira Alves (1995).

Luego de que la constitución fue aprobada en su totalidad, se inició el período que se había estipulado para la discusión y aprobación de las posibles modificaciones que podrían introducirse en la nueva constitución. En este contexto se propusieron un total de 1504 reformas que fueron motivo de intensos debates y discusiones (Moreira Alves 1995, 78). Sin embargo, sólo unas pocas fueron incorporadas al documento final dado que el tiempo estipulado para su aprobación fue muy corto y no bastó para discutir las y, menos aún, para incluirlas a todas. No obstante, los sectores de la oposición, agrupados en el partido MDB, lograron cambios sustantivos, como la inclusión de derechos individuales, de asociación y derechos políticos.

Culminado el proceso de aprobación, el nuevo documento constitucional entró en vigencia el 16 de marzo de 1967, un día después de la asunción del nuevo presidente, General Artur da Costa e Silva. De esta forma, se cumplió con el objetivo de contar con una constitución con el cambio presidencial. Como se vio, esto no fue una contingencia sino que el gobierno

de Castelo Branco buscó limitar el accionar de su sucesor y darle continuidad a las medidas que se habían implementado desde 1964. El presidente Costa e Silva permaneció tan sólo unos meses en su mandato, y en el mismo año de asunción fue sucedido por Medici (Ver Tabla 4.2).

El mismo día en que asumió, Medici declaró el inicio de una segunda etapa en el proceso constituyente autoritario aunque, en esta ocasión, dicho proceso sería más abiertamente arbitrario y restringido. Además decretó el Acto Institucional No.5. Este documento, entre otras cosas, habilitaba al Presidente a reformar la constitución sin consentimiento de ningún órgano adicional y le confería el poder de decretar el estado de sitio sin consentimiento del Congreso. A su vez, una de sus disposiciones suspendió el derecho de Hábeas Corpus y se estableció que los ciudadanos comunes podían ser juzgados por tribunales militares. Sin duda, este acto fue el más autoritario de todos y, según Bethell y Castro (2008), la represión fue más severa el período que se extiende desde diciembre de 1968 a marzo de 1974, bajo el acta No. 5.

La Enmienda No. 1 a la Constitución de 1967 se realizó bajo el aval otorgado por el A.I. No. 5. Formalmente, el proceso fue categorizado como una enmienda a la constitución, pero en 1969 se llevó a cabo una reforma de tal profundidad y alcance, que cierta literatura reconoce que virtualmente se creó una nueva constitución (Bethell y Castro, 195). Dicha reforma fue introducida dos semanas antes de que el Congreso Nacional iniciara sus sesiones y no fue ratificada por ningún órgano especial.

El contenido de las constituciones y las limitaciones formales a los regímenes autoritarios

La siguiente sección es un esfuerzo por relevar la presencia de un conjunto de derechos y normas constitucionales en los proyectos constitucionales autoritarios de Brasil, Chile y Uruguay. Este estudio se complementa examinando las disposiciones transitorias y el conjunto de prerrogativas militares estipulados en las constituciones. En este sentido, se entiende que una constitución que reconozca mayor cantidad de derechos a la sociedad civil será formalmente más limitante que una que no lo haga. De esta misma manera, un documento constitucional que imponga determinados límites a la extensión del régimen, a los estados de emergencia y a las prerrogativas militares tendrá un carácter de mayor limitación al régimen.

A. Derecho de Propiedad Privada y Libre Industria

La constitución autoritaria uruguaya hace mención a los derechos de propiedad privada y a la libertad de industria en sus artículos 13, 22 y 38. La propiedad privada es mencionada, en el artículo 22, como un derecho inviolable, del que nadie podrá ser privado. En caso de expropiación, el artículo garantiza la indemnización del propietario e incluso detalla la necesidad de actualizar el valor de la moneda en beneficio del expropiado. Además, en el artículo 13 sorpresivamente se aclara que las confiscaciones no podrán tener carácter político. Sin embargo, las causas de expropiación no son claramente distinguibles y la necesidad de confiscación responde a términos generales y ambiguos como "*necesidad*" o "*utilidad*" pública.

En la constitución chilena de 1980, en su extenso artículo 25, se menciona el derecho con el que pueden contar los individuos sobre "*toda clase de bienes corporales o incorporales*". No obstante, y en mayor medida que en el caso uruguayo, existen varias condiciones o circunstancias en las que el derecho a la propiedad podría no aplicar. En primer lugar, no aplica a los casos asociados a la minería: según la constitución, el dominio del Estado sobre las minas, los depósitos de carbón e hidrocarburos y demás sustancias fósiles, es "*absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible*".

En segundo lugar, los yacimientos de cualquier tipo podrán ser explotados por el Estado, o alguna de sus empresas, en caso de encontrarse en un área determinada como de importancia para la seguridad nacional. La declaración de dicha importancia debía hacerse a través de un decreto emanado del Presidente, es decir, sin consentimiento de un órgano externo al Poder Ejecutivo.

La constitución autoritaria brasilera menciona el derecho a la propiedad en su artículo 150, en el que se definen los títulos de propiedad de manera similar a la constitución de Chile. Así, negó la posibilidad de que un propietario se negara a vender parte de su tierra (o demandara un alto precio por ella) que tuviera en su subsuelo un depósito de recursos naturales. Esta eliminación, se hizo separando la propiedad del suelo de la del subsuelo. No obstante, a diferencia de Chile y Uruguay, la constitución de Brasil no impone condiciones de índole pública o moral para garantizar la propiedad. Por el contrario, el artículo garantiza la propiedad para los extranjeros y nacionales, sin distinción de raza, sexo, trabajo, credo ni, más importante, convicciones políticas.

En cuanto a la libertad de comercio e industria en la constitución uruguaya, el artículo 38 refleja una tendencia del régimen militar a intervenir en los monopolios. El artículo dice: "*Toda organización comercial o industrial trustificada (nota: referente a los trusts) estará bajo el control del Estado*". En la constitución chilena, la libertad de empresa queda

garantizada en el artículo 21. Allí se afirma que la actividad económica es libre pero nuevamente, se encuentra sujeta a la moral y la seguridad nacional. En este caso, el régimen decidió imponer una autolimitación formal al solicitar la sanción de una ley con quórum calificado de la Junta Militar para otorgarle el permiso al Estado de participar en las actividades empresariales.

Siguiendo la tendencia analizada en el capítulo 3, las tres constituciones autoritarias garantizaron el derecho a la propiedad y la libertad de industria. Sin embargo, los factores que condicionaron su validez variaron entre los tres países. Esta variación, sigue la relación planteada por la hipótesis según la cual el proceso constituyente determina la medida en que se estipula el derecho a la propiedad y la libertad de industria. Tanto la constitución de Chile como la de Brasil le otorgaron al gobierno amplias facultades para disponer de recursos naturales como el cobre, la bauxita o el uranio. Sin embargo, en Brasil la propiedad estuvo garantizada independientemente de las convicciones políticas y otros condicionantes que sí se encontraron presentes en el texto constitucional de Chile. En Chile, por el contrario, el sector minero se vio fuertemente asociado al Estado y las condiciones para la libertad de industria respondieron a las necesidades de la seguridad nacional. Aunque, como en Brasil, la constitución uruguaya explicita que no se podrán realizar confiscaciones de carácter político, ésta sí concibe que la necesidad pública o el orden moral, sean causantes de expropiación. Dicha constitución regula, además, la existencia de monopolios o *trusts*.

B. Organización del Estado

Las tres constituciones establecieron la división de los poderes: un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo y un Poder Judicial. No obstante, se observan diferencias en la composición de sus órganos, el modo de selección de sus miembros y la duración de sus mandatos, entre otros. El análisis comparativo de estos rasgos deja entrever distintos esquemas de distribución de poder al interior del régimen. Como se observará a continuación, el diseño constitucional de Chile tiende a concentrar más poder en el Ejecutivo que los otros dos casos analizados.

B.1 El Poder Ejecutivo: sistema electoral, duración del mandato y posibilidad de reelección

Tanto la Constitución de Chile como la de Uruguay contemplaban elecciones directas para la elección presidencial, mientras que la constitución de Brasil estableció elecciones

indirectas. En el caso uruguayo, la elección del Presidente se daría en un distrito único y por mayoría simple. En Chile, en cambio, se estableció un sistema de mayoría absoluta con una segunda vuelta circunscripta a los dos primeros candidatos. En Brasil, el Presidente debía ser electo de manera indirecta, por un Colegio Electoral, a través una votación nominal en una sesión pública. Dicho Colegio Electoral, estaba compuesto por miembros del Congreso Nacional y Delegados designados por las Asambleas Legislativas de los Estados. Los candidatos presidenciales eran nominados por el Alto Comando de las Fuerzas Armadas

Respecto a la duración de los mandatos presidenciales, en Brasil se determinó el período más corto, de 4 años. Luego, Uruguay estableció un período de 5 años y, por último, Chile estipuló que el presidente duraría 8 años en sus funciones. Esta última cifra supera significativamente el promedio de los mandatos presidenciales analizados en las constituciones de América del Sur.

Por último, la reelección se prohibió en Chile y Uruguay, mientras que no se hace ninguna referencia sobre esta posibilidad en la Constitución de Brasil.

B.2 El Poder Legislativo

Los tres regímenes autoritarios, incluyeron en sus constituciones un Poder Legislativo bicameral. Sin embargo, los mecanismos electorales para la elección de los miembros de las legislaturas presentaron varianzas entre los tres países.

En Uruguay, la Asamblea General estaría compuesta por la Cámara de Senadores, de 20 miembros, y la de Representantes, de 75 miembros. No obstante, las cláusulas constitucionales determinaron que el partido político que ganara las elecciones presidenciales tendría 39 miembros asignados en la Cámara de Representantes. Por su parte, los Senadores serían electos en un distrito único y, como en el caso anterior, sobre 20 Senadores, 11 serían adjudicados al partido que hubiese ganado las elecciones presidenciales. Así, el sistema electoral aseguraba una mayoría de votos en ambas cámaras para el candidato Presidencial ganador.

Según la Constitución, además, la Asamblea podía acordar amnistías en casos extraordinarios por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. A su vez, se eliminaba la inamovilidad de los funcionarios públicos.

En la constitución chilena, se estipuló la presencia de una legislatura compuesta por una cámara de diputados y una de senadores. El número de diputados se estableció en 120, elegidos por votación directa. No obstante, los distritos y la razón no se encontraban

mencionados en la constitución sino que se indicaba su reglamentación por ley. La falta de precisión al respecto dejaba abierta la posibilidad de la asignación de bancas de modo discrecional para el beneficio propio del gobierno. En cambio, los senadores serían electos a razón de dos por cada una de las trece regiones del país. Se previó, a su vez, la existencia de Senadores designados y vitalicios que aseguraban la presencia militar en la legislatura: un ex Comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea, y un ex General Director de Carabineros elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional. Tras el fin del régimen autoritario, los vetos a la reforma constitucional provendrían repetidamente desde estos Senadores.

En Brasil, la constitución determinó que el Poder Legislativo estuviera compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado Federal. Ambas cámaras serían electos popular y directamente a razón de uno cada 300.000 habitantes y 3 por Estado, respectivamente. Se instituía la representación proporcional de los partidos políticos en la legislatura. A diferencia de los otros casos, se establecieron los mandatos legislativos: los Diputados durarían 4 años y los Senadores 8 años. Por último, el texto estipulaba que los legisladores electos bajo el régimen autoritario son inmunes a ser juzgados mientras dure su mandato.

Esta comparación refleja que la constitución de Brasil detalló más precisamente los rasgos del Poder Legislativo especificando, para ambas cámaras, el modo de asignación de las bancas, el sistema electoral, la duración de los mandatos legislativos, y las inmunidades de los legisladores. Al hacerlo, acotó las márgenes para su posterior reglamentación por parte del régimen. Estas particularidades del caso brasilero podrían explicarse por ser el único caso de presencia partidaria en la Asamblea Constituyente

B.3 El Poder Judicial

Las constituciones de Uruguay y Chile crean la Alta Corte de Justicia y la Corte Suprema, respectivamente, compuestas de 5 miembros nombrados por el Presidente. En Brasil, la composición del máximo tribunal también dependería del Poder Ejecutivo aunque estaría compuesto por once ministros.

En Chile, además, se instituyen en el artículo 79, las Cortes Militares que contaban con competencias exclusivas por fuera de las competencias de la Corte Suprema. El Presidente tenía, además, la potestad de nombrar a los ministros y fiscales de las Cortes de Apelaciones.

A diferencia de lo observado en el análisis del Poder Legislativo, la organización del Alto Tribunal del Poder Judicial es notablemente similar entre los casos. En especial se destaca su nombramiento unilateral por parte del Presidente.

(C) Derechos y Garantías civiles

El estudio de la presencia y la caracterización de los derechos y garantías civiles en las constituciones autoritarias, permitirá evaluar el grado de limitación formal que el régimen se impone a sí mismo respecto a la sociedad civil. De este modo, esta sección complementa la anterior en la que se analizaron las disposiciones que regulan las relaciones al interior de los órganos de poder.

Las disposiciones constitucionales analizadas en esta sección son: el derecho de asociación, la presencia de partidos políticos, el derecho de expresión, de movimiento o libre tránsito, de sindicarse, el derecho a contar con protección laboral y finalmente, la existencia del recurso de hábeas corpus.

C.1 Derecho de Asociación

El documento constitucional uruguayo, garantiza, en su artículo 28, el derecho a asociarse y establece que este derecho queda asegurado independientemente del objeto que las asociaciones persigan. No obstante, la reglamentación de qué organizaciones son ilícitas quedan sujetas a las leyes ordinarias.

En el artículo 15 de la constitución chilena, se menciona el derecho a asociarse sin permiso previo aunque también se menciona que se encuentran *“automáticamente prohibidas las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado”*. Aquí se incluyó la posibilidad de existencia de partidos políticos que, no obstante, como se verá más adelante, se encontró fuertemente restringida en la constitución.

El derecho de reunión quedó explicitado en la constitución autoritaria de Brasil en el artículo 150. La cláusula constitucional no contenía especificadas restricciones de ningún tipo y estipulaba que ninguna asociación podría ser disuelta sino en virtud de una decisión judicial. En este sentido, la constitución brasilera fue la única que no limitó formalmente la existencia de asociaciones, y le otorgó a un órgano externo al Poder Ejecutivo la decisión de disolverlas.

C.2 Partidos políticos

La existencia formal de los partidos políticos ha sido tema de especial y cuidadoso desarrollo en las constituciones autoritarias de Brasil, Chile y Uruguay.

En Uruguay, la constitución previó que la participación política debía darse a través de los partidos en el artículo 60. Para reconocer la existencia de un partido se impuso un umbral del 1%. Pero, complementariamente, se incluyó una singular disposición: *"Se operará la extinción de pleno derechos de todo partido político que no obtuviere representación parlamentaria"*. Finalmente, se prohibió la existencia de partidos políticos que *"denotaren vinculación o subordinación con instituciones, organizaciones o partidos políticos extranjeros o con otros Estados"*.

El texto chileno, contemplaba la libertad de asociación pacífica pero incluía, en ese artículo, la imposibilidad de existencia de ciertos partidos políticos. Por ejemplo, en el artículo 8 se prohíben los partidos que adhieran a *"doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases"*. Además, como en Uruguay, los partidos tenían prohibido recibir asistencia financiera, de cualquier tipo, que proviniera del exterior del país.

En este aspecto, la constitución brasilera provee nuevamente una reglamentación más específica y abarcadora de la organización y el comportamiento de los partidos políticos. El capítulo tres se encuentra especialmente destinado a ello. Además de asegurar la existencia de los partidos y su representación proporcional en la legislatura, hizo compulsiva la disciplina partidaria y prohibió la posibilidad de coaliciones partidarias. Como en Uruguay, el sistema de partidos también se vio afectado por la introducción de un umbral aunque éste fue considerablemente más restrictivo estipulando el 10% en dos tercios de los Estados. Al igual que los otros casos, prohibió el vínculo de los partidos políticos de Brasil, con actores de gobiernos, entidades o partidos extranjeros.

C.3 Derecho de Expresión

En la constitución de Uruguay, el derecho de expresión quedó garantizado en el artículo 21, en donde se explicitaba la libre divulgación de pensamiento sin censura previa. Según el artículo, la restricción caía sobre el autor de la obra o acción que hubiese cometido *"abusos"*.

El artículo 12 de la constitución chilena especificó las prohibiciones con mayor detalle y creó un órgano de control de los medios de comunicación denominado Consejo Nacional de Radio y Televisión. Además, se estableció un sistema de censura para la producción cinematográfica y se previó la posibilidad de censurar espectáculos públicos. Ambas constituciones reconocieron, no obstante, el derecho a rectificación y respuesta públicas.

En Brasil la manifestación de pensamiento, convicción política o filosófica se estableció como libre de censura. Como en la constitución chilena, se exceptúa en el artículo la posibilidad de expresarse libremente en los "*espectáculos de entretenimiento públicos*". Además, como en los otros casos, la propaganda de guerra, promoción del comunismo, subversión, etc. a través de cualquier medio se prohibió. Se incluyó en la prohibición, a las publicaciones discriminatorias por raza o clase social. En este sentido, se hizo necesario que todas las publicaciones solicitaran permisos a una autoridad estatal.

C.4 Sindicatos y protección laboral

Contrario a lo que sucedió con otros derechos, las cláusulas de la constitución uruguaya fueron más específicas que las de la constitución chilena. Pero, en conformidad con gran parte de lo analizado, la constitución brasilera incluyó una mayor cantidad de derechos laborales que, además, fueron detallados con asombrosa especificidad.

En Uruguay, el derecho a los sindicatos y el derecho a huelga, con excepción de los empleados públicos, fueron reconocidos en el artículo 42. No obstante, la personería jurídica de las asociaciones sindicales sólo podía ser reconocida por una ley que emanara del Poder Ejecutivo nacional y que contara, además, con la aprobación de tres quintos de los votos de cada cámara del Congreso. Requerimientos legales similares fueron preestablecidos para la reglamentación del derecho de huelga.

En la constitución chilena de 1980, se reconoció al derecho de existencia de los sindicatos y la garantía de asociarse a ellos voluntariamente. Sin embargo, en otros artículos se especifica que los líderes gremiales no podían pertenecer a un partido político ni participar de actividades partidarias. Además, tanto el derecho de afiliación sindical como el derecho de asociación estaban dentro de aquellas garantías que el Presidente podía suspender en caso de guerra externa o conmoción interior.

El texto constitucional chileno prohibió también la huelga de los trabajadores de empresas vinculadas a los servicios públicos y, a su vez, de los trabajadores cuya huelga cause "*grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional*". Como se observa, el espacio de discrecionalidad para declarar la inconstitucionalidad del derecho a huelga fue amplio.

El artículo 159 de la constitución brasilera garantizó la existencia de asociaciones profesionales y sindicales. Además, a diferencia de la constitución uruguaya y chilena, instaba a reglamentar por ley un sistema de financiamiento de los sindicatos y hacía obligatorias las elecciones sindicales.

En cuanto a la protección laboral, la constitución de Chile sólo hizo referencia a la posibilidad de negociar contratos colectivamente. Contrario a lo que sucedió en Uruguay, no se incluyeron cláusulas que aseguraran la protección del trabajador y sus derechos, como la necesidad de una remuneración justa, la limitación de la jornada laboral, el descanso semanal, las vacaciones anuales y la higiene física y "moral", y la prohibición del trabajo de mujeres y niños.

En la constitución brasilera, los derechos eran incluso más amplios que los enumerados en la constitución uruguaya. Se incluyeron el derecho a un sueldo de trabajo nocturno mayor al de trabajo diurno, la prohibición de diferencias en el salario por motivos de género, raza o estado civil, el derecho a involucrar al trabajador en la vida y el desarrollo de la empresa, licencia por maternidad, el derecho a gozar de un seguro de accidente laboral, de vida, etc. Incluso se estableció, en su artículo 133, la creación de un Tribunal de Trabajo nacional, compuesto por 17 jueces civiles, con la tarea de resolver las relaciones entre empleados y empleadores cuyas decisiones serían inapelables.

C.5 Hábeas Corpus

El recurso de Hábeas Corpus, de fundamental importancia en los regímenes autoritarios, fue garantizado en las tres constituciones analizadas.

La diferencia entre la constitución uruguaya y la chilena es que la segunda estipulaba un plazo de cuarenta y ocho horas para hacerlo mientras que la primera sólo mencionaba que debía realizarse "*de inmediato*". No obstante, el documento chileno contemplaba la posibilidad de que el juez extendiera hasta por cinco días y, hasta por diez días, en el caso que se investigaren hechos calificados por la ley como conductas terroristas. Nuevamente, la constitución de Uruguay no fue más restrictiva, sino más ambigua y general.

El recurso de Habeas Corpus es establecido en la constitución autoritaria de Brasil específicamente en los casos en que la libertad de movimiento se encuentre limitada por la utilización de medios ilegales o a través del abuso del poder. Sin embargo, a diferencia de la constitución chilena, no se especificó el plazo en el que los jueces deberían dar cuenta del individuo arrestado o detenido.

D. Estados de excepción

En esta sección, se analizarán las disposiciones que definieron, autorizaron y reglamentaron los estados de excepcionalidad bajo los regímenes autoritarios de Uruguay, Chile y Uruguay. Las Tablas 5.4, 5.5 y 5.6 caracterizan las disposiciones regulatorias para cada caso.

Uruguay reconoció dos estados bajo los cuales regiría la excepcionalidad: el estado de subversión y el de guerra. Esencialmente vinculado a actores externos, el estado de guerra no fue utilizado por el régimen durante el período autoritario. Para situaciones de conmoción interna se estableció el estado de subversión que no podía ser declarado unilateralmente por el Presidente. Respecto a su extensión y a la posibilidad de una prórroga, se previó una duración inicial de 60 días; cumplido este plazo, la Asamblea tenía la potestad de pronunciar para suspender el estado de subversión.

En Chile se incluyeron numerosas circunstancias bajo las cuales regiría un estado de excepcionalidad. Los más relevantes para este estudio son los de emergencia y sitio. La extensión de ambos estaba estipulada en 90 días, es decir, 30 días más que el promedio de las constituciones autoritarias de América del Sur. A través de la implementación de alguno de estos estados, se suspendían una extensa cantidad de derechos fundamentales. En ambos casos se contempló la posibilidad de prórroga aunque en el estado de emergencia no se requirió el acuerdo del Congreso para hacerlo.

Tabla 5.3 El Estado de Excepción en la Constitución de Uruguay

Tipo de estado de excepción	Causa	Procedimiento de declaración	Plazo máximo	Prórroga
Estado de subversión	Situación grave de carácter interno creada con o sin apoyo exterior y determinada por hechos o actitudes que afecten la institucionalidad, la vida, la libertad y la seguridad nacional.	Con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional y, una vez finalizado, dar cuenta a la Asamblea General	Transcurridos los 60 días, la Asamblea podrá suspender el estado de subversión (mayoría calificada)	Sólo se determina que, después de los 60 días, la Asamblea puede suspenderlo
Estado de guerra	Conflicto o agresión exterior	Acuerdo con el Consejo de Seguridad Nacional y previa resolución de la Asamblea General aprobada con una mayoría de dos tercios del total de sus miembros.	No se especifica.	No se especifica

Tabla 5.4 El Estado de Excepción en la Constitución de Chile

Tipos de estado de excepción	Causa	Procedimiento de declaración	Plazo máximo	Prórroga
Emergencia	Casos graves de alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, sea por causa de origen interno o externo.	Con acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad.	90 días	Sí, en caso de que se mantengan las circunstancias que le dieron origen.
Sitio	Guerra interna o conmoción interior.	El Congreso, dentro del plazo de diez días de su declaración, debía pronunciarse aceptando o rechazando la proposición, sin poder introducir modificaciones. Si no se pronunciaba dentro de dicho plazo, se daba como aprobada. Sin embargo, el Presidente, previo acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podía aplicar el estado de sitio de inmediato, previa pronunciación del Congreso.	90 días	Con aprobación del Congreso.
Asamblea	Guerra externa.	Con acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad	No se especifica.	No se especifica
Catástrofe	Calamidad pública.	Con acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad	No se especifica	No se especifica

En Brasil, el estado de sitio fue autorizado en caso de guerra o perturbación interna del orden. El plazo de excepcionalidad fue menor que en Chile. Aunque se admitió una prórroga, se especificó la duración que ésta podría tener. Como se observa en la tabla, los procedimientos para la declaración de los estados de sitio fueron más restrictivos y más detallados que en los otros dos casos.

Tabla 5.5 El Estado de Excepción en la Constitución de Brasil

Tipo de estado de excepción	Causa	Procedimiento de declaración	Plazo máximo	Prorroga
	Guerra.	El Presidente deberá enviar al Congreso una justificación dentro de los 5 días. Si el Congreso no estuviese reunido, deberá ser llamado inmediatamente por el Presidente de la Cámara de Senadores.	No se especifica.	No se especifica.
Sitio	Grave perturbación del orden o amenaza de su interrupción.	El Presidente deberá enviar al Congreso una justificación dentro de los 5 días. Si el Congreso no estuviese reunido, deberá ser llamado inmediatamente por el Presidente de la Cámara de Senadores.	60 días	Sí, por 60 días.

(E) Disposiciones transitorias

La evidencia empírica muestra que una parte sustantiva de los textos constitucionales autoritarios puede encontrarse en las disposiciones finales o transitorias. En dichos artículos se incluyen, por lo general, fechas y términos de la entrada en vigencia de derechos e instituciones. Al establecer una fecha exacta en un artículo, el régimen se impone una obligación limitada en el tiempo, que además es de público conocimiento, y podría ser tenido en cuenta por la sociedad civil a la hora de exigir la entrada en vigencia de dichas disposiciones.

En particular, estas cláusulas finales son las que, en muchas ocasiones, explican detalladamente los planes del régimen en el futuro cercano. En este sentido, un análisis integral de las constituciones autoritarias implica, necesariamente, examinar estas disposiciones que hacen referencia al resto de los contenidos constitucionales. Con su estudio se logra la comprensión más sistémica del documento constitucional.

En el texto uruguayo, se estableció una progresiva aplicación de la constitución. Aunque, como en Brasil, las elecciones nacionales estaban previstas para los siguientes años, la actividad política y la existencia de los partidos y sus candidatos se vio profundamente

limitada. Por ejemplo, en relación a la actividad político-partidaria, las disposiciones mantenía vigente el Acto Institucional No. 4 que prohibía toda actividad política y el sufragio a todos aquellos que, durante cualquier elección entre 1966-1971, se hubiesen postulado por un partido de inspiración Marxista o de izquierda y de aquellos que "intentaron" llevar adelante un crimen contra la nación. Específicamente, para las elecciones de 1981, la constitución obligaba a los partidos opositores a elegir un único candidato, y eliminaba el umbral electoral del 1% con el que debían contar los partidos políticos según el artículo 60 de la constitución.

Se estipulaba que la sección V, que incluía las normas constitucionales referentes al Poder Ejecutivo, sólo entraría en vigencia a partir del año 1982. De manera análoga, las normas constitucionales que regían para las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo recién entrarían en vigor en 1987.

En Chile, las disposiciones transitorias otorgaron amplios poderes al régimen autoritario y crearon espacios temporales de discrecionalidad bajo los cuáles no podría aplicarse la nueva constitución. Por ejemplo, en la primera disposición se acuerda que, hasta que no se reglamenten los derechos y garantías individuales mencionados en la constitución, continuaría vigente la legislación anterior.

Al igual que la constitución uruguaya, la chilena limitaba fuertemente la actividad partidaria. Mediante la disposición 9na., se estipulaba que hasta que no se reglamentara la ley orgánica que rigiera la existencia de los partidos políticos, estaría prohibido *"ejecutar o promover toda actividad, acción o gestión de índole político partidista"*.

Las disposiciones también permitían al Presidente declarar el estado de emergencia, sitio, asamblea y guerra por sí solo, ausentarse del país por más de 30 días y los 90 días previos a la finalización de su mandato y designar a miembros de altos cargos en el gobierno. Finalmente, el amplio margen de poder otorgado al Presidente incluyó la posibilidad de que éste determinara si eran válidas las acusaciones de cualquier individuo particular contra los Ministros de Estado. A su vez, éstas declaraban que, hasta que se pusiera en funcionamiento el Congreso, sería la Junta Militar que asumiera poderes legislativos y constituyentes. Así, a través de las disposiciones transitorias la Junta Militar vio aumentado su poder de manera significativa.

En Brasil, las disposiciones transitorias tuvieron dos funciones. Por un lado aprobar la legislación que había sido dictada por el Comando Supremo de la Revolución desde 1984

hasta 1967, e impedir que ésta sea objeto de revisión judicial³⁹. Por otro lado, se llamó a elecciones Presidenciales para ese mismo año y a elecciones legislativas para 1970. Y, respecto a los partidos políticos, se acordó que el patrimonio de los partidos que habían sido prohibidos mediante el Acto Institucional No. 2 (1965), pasaría a formar parte de los activos de los partidos debidamente legalizados.

En el texto de 1967, se incluyeron además dos cláusulas que no estuvieron presentes en los otros casos: primero, la obligación a los Estados a reformar sus constituciones de acuerdo a la nueva constitución nacional y, segundo, se reconoció una detallada lista de derechos para todos los brasileros que, perteneciendo a las Fuerzas Armadas brasileras, habían participado de la segunda Guerra mundial.

(F) Prerrogativas militares

El análisis de las constituciones muestra que las intenciones de proteger la institución militar no sólo aplicaron al período autoritario sino que también se proyectaron sobre el período de transición democrática. Por ello mismo, las prerrogativas militares resultan interesantes, no sólo porque revelan características del régimen, sino también porque anticipan las posibilidades de efectivizar el control civil sobre las fuerzas armadas. En este sentido, la subordinación de las Fuerzas Armadas al gobierno civil es, según Dahl (1989: 250), "una condición necesaria para la Poliarquía".

Si bien las prerrogativas no son indicativas de las limitaciones que el diseño constitucional le impone al propio régimen, ilustra las restricciones que atarán a los gobiernos futuros, especialmente a los regímenes democráticos posteriores.

Tanto el régimen autoritario de Brasil como el de Chile, utilizaron las cláusulas constitucionales para reglamentar una transición progresiva y ordenada. Ambas constituciones fortalecieron mecanismos que reglamentaron, no sólo la manera en que se retirarían los militares, sino también la manera en que se incorporaría a la oposición⁴⁰.

De acuerdo con Ensalaco (1994), "*(...) de todos los regímenes militares del Cono Sur, podría decirse que la dictadura chilena fue la que estuvo más cerca de establecer las bases*

³⁹ A través de la constitución, quedaban aprobados el Acto Institucional No. 1 (del 9 de abril de 1964), el no. 2 (del 27 de octubre de 1965), el No. 3 (del 5 de febrero de 1966) y el No. 4 (del 6 de diciembre de 1966). Además se aprobaban con rango constitucional los Actos Complementarios de los Actos Institucionales.

⁴⁰ Durante el proceso mismo de transición, efectivamente, en ninguno de los dos casos los militares entraron en negociaciones forzadas con la oposición (Agüero 1998).

constitucionales e institucionales para su permanencia"⁴¹. Según el autor, los lineamientos que rigieron la relación civil-militar permitieron que el control militar nunca desapareciera por completo, incluso tras el retorno de la democracia.

La constitución protegía a los Comandantes militares del Presidente y creaba un Consejo de Seguridad Nacional que virtualmente controlaba al Presidente. En cuanto a la protección con la que contaban militares, se suprimió la posibilidad de nombrar y remover los Comandantes de las tres ramas pertenecientes a las Fuerzas Armadas de Chile. Ésta otorgaba, además, un extenso número de prerrogativas a los militares. Por un lado, las Fuerzas Armadas introdujeron en la constitución el derecho a incluir un número fijo de Senadores, designados y vitalicios en la legislatura nacional. A la vez, se crearon leyes electorales que, evidentemente, beneficiarían a los partidos políticos de derecha. Se introdujeron requerimientos muy altos para reformar la constitución que, junto con la presencia de Senadores militares, obstaculizaron la reforma de ciertos artículos hasta hace poco tiempo.

Se introdujeron, a su vez, cláusulas que garantizaban la autonomía presupuestaria del gobierno: el presupuesto no podía caer por debajo de un mínimo y una parte considerable estaba compuesta por un porcentaje fijo extraído de las exportaciones de cobre (el mayor ingreso externo del Estado chileno).

En la constitución brasilera de 1967 también se aseguraron ciertas prerrogativas militares aunque en menor medida y detalle que en Chile. Según Moreira Alves (1995), "la constitución de 1967 estableció un Estado basado, casi exclusivamente, en el poder del Ejecutivo". Entre las prerrogativas militares incluidas en la constitución brasilera se encontraba una importante cláusula que regía las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. La constitución indicaba que la legislación urgente enviada por el Presidente al Congreso, sería aprobada automáticamente de no ser tratada en 45 días. Para la legislación ordinaria, este período se extendió a 60 días. También se otorgó al Presidente la capacidad de legislar por sí sólo sobre asuntos de seguridad nacional y finanzas públicas. Por último, se contempló la posibilidad de que el Presidente interviniera los Estados y Municipalidades en caso de "graves disturbios del orden público o la amenaza de posibles disturbios".

⁴¹ Traducción propia del siguiente texto: "[...] of all the Southern Cone military regimes, the Chilean dictatorship was arguably the one that came nearest to establishing the constitutional and institutional bases for permanence" (Ensalaco 1994).

Lo sorprendente de la constitución brasileña es que concentraba el poder autoritario sobre el Presidente en desmedro del Congreso, pero no hacía extensas aclaraciones sobre las prerrogativas de la institución militar.

La constitución uruguaya de 1980 tampoco previó amplias prerrogativas a la institución militar.¹ Por un lado, se creó un Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) con el objetivo de controlar el accionar del Presidente. Por otro lado, se acordó que la oposición elegiría un solo candidato para las elecciones de 1981. Éste candidato debía, además, ser aprobado por el COSENA⁴². Los militares se aseguraban así, una intensificación en la fragmentación de los partidos opositores, y la competencia por parte de un único candidato.

Finalmente, la constitución de 1980 también creaba el Tribunal de Control Político y le otorgaba la competencia y la autoridad para remover a funcionarios civiles, incluyendo al Presidente. Además, dicho Tribunal sería electo por el Consejo de la Nación antes de su disolución. La Comisión también tendría la capacidad para sancionar autoridades nacionales o líderes partidarios por cualquier acto considerado peligroso. A pesar de incluir ciertas prerrogativas militares, la constitución uruguaya no especificó, como lo hizo la chilena, de qué manera y en qué fechas se implementarían.

Conclusiones

En los tres casos analizados, el proceso constituyente tuvo su origen en una iniciativa del Poder Ejecutivo, pudiendo ser militar o civil, a través de un Decreto o Acto Institucional. No obstante, los mecanismos de discusión, aprobación y ratificación tuvieron rasgos particulares en cada caso, especialmente en lo que respecta al órgano designado como Asamblea Constituyente, su composición y la forma de elección de sus miembros, y la existencia de una instancia de ratificación popular. Tal como se prevé en la hipótesis planteada, esta variedad en el diseño de los procesos constituyentes tuvo un impacto observable en la naturaleza y composición de los textos constitucionales.

En Brasil, el proyecto constitucional fue elaborado por el Poder Ejecutivo, encabezado por un presidente militar –Castelo Branco-, y luego fue enviado para su aprobación y tratamiento a la legislatura nacional, designada oportunamente como Asamblea Constituyente. La asamblea estuvo compuesta por dos Cámaras electas popularmente integradas por un partido oficialista y otro opositor. Si bien, el partido oficialista (ARENA) poseía la mayoría en ambas cámaras, el partido opositor (MDB) participó activamente para introducir modificaciones importantes en las cláusulas constitucionales dentro de los

restringidos márgenes establecidos formalmente. Así, en el proceso participaron, en un primer momento, militares y, mayormente, civiles, en representación de dos partidos con intereses y preferencias divergentes.

En cambio, los procesos constituyentes de Chile y Uruguay fueron llevados adelante por órganos designados por el propio régimen. En Chile, participaron tanto civiles como militares pero en arenas de discusión distintas y que se dieron de forma consecutiva, es decir, los intereses heterogéneos no interactuaron de manera simultánea. Además, la instancia final de revisión y aprobación constitucional fue realizada por la propia Junta Militar. En Uruguay, en cambio, hubo una única instancia de discusión y revisión en la que participaron civiles y militares conjuntamente. En ningún caso se incluyó la participación de partidos políticos.

Los casos chileno y uruguayo comparten el requerimiento de la ratificación popular para la entrada en vigencia de la constitución. Al hacerlo, los regímenes no ejercieron los poderes constituyentes de manera exclusiva e incorporaron otro actor al proceso. Si bien este requisito pudo haber influido en la confección del texto, por ejemplo, incorporando derechos y garantías fundamentales, los gobiernos entendían al plebiscito como un instrumento para medir y ratificar la aprobación al régimen (Finch 1985; Gillespie 1995, 70). La razón por la cual lo previeron fue la convicción de que obtendrían el voto positivo; esto fue así en Chile, aunque fraudulentamente, pero no en Uruguay. En este caso, el resultado del plebiscito marcó la derrota del proyecto de institucionalización del régimen autoritario uruguayo.

La constitución de Brasil incluyó más restricciones formales a los regímenes autoritarios en tres aspectos. Primero, se estipularon una mayor cantidad de derechos políticos y civiles, con un nivel de detalle y precisión no presentes en los otros casos. Además, extensas cláusulas fueron dedicadas a la protección laboral y al derecho de libre asociación. Así, la constitución dejó un lugar limitado para la reglamentación *a posteriori*, y para una interpretación alejada de las intenciones originales de los constituyentes. En lo que respecta a los derechos individuales, el lenguaje que se utilizó fue propio de una tradición liberal y democrática. Estos rasgos particulares de la constitución brasilera son explicados, en gran parte, por el carácter partidario de la Asamblea Constituyente, no presentes en los otros casos.

Segundo, la discrecionalidad para declarar los estados de emergencia se encontró sensiblemente restringida. Se estipuló, a diferencia de Uruguay y Chile, que en la declaración de un estado de emergencia debían incluir las personas implicadas en su

ejercicio y las normas que se suspenderían. Por último, las prerrogativas militares formalizadas en la constitución de 1967 fueron menos profundas y trascendentes. Aunque éstas le otorgaron la posibilidad a los militares de emprender una transición organizada y sin mayores obstáculos, la oposición también encontró en la constitución un conjunto de reglas a partir del cual organizar su estrategia, demandar mayores márgenes de participación en las decisiones políticas y obtener mayor reconocimiento efectivos de sus derechos (Agüero 1997; Moreira Alves 1985, 78).

La constitución de Uruguay fue pensado como un elemento propio de la transición hacia la democracia. Por eso mismo, restringía el acceso de los partidos al sistema político y otorgaba a los militares ciertas garantías frente al advenimiento democrático. El Consejo de Seguridad Nacional y la obligación de que la oposición eligiera un candidato único, es una prueba irrefutable de ello. En este sentido, aunque se garantizó el derecho de asociación, de sindicarse, de votar, etc., la constitución no hizo referencia específica a muchas de las condiciones bajo las cuales podría suspenderse la aplicación de los derechos y garantías. Es decir, en muchos casos sólo bastó la ambigua “necesidad pública” para suspender la libertad de movimiento o la propiedad privada.

La constitución chilena fue más específica que la uruguaya pero, a diferencia del caso brasilero, esta especificidad buscó constreñir la puesta en práctica de los derechos enunciados. Por ello, sus disposiciones tienen rasgos autoritarios más acentuados que lo observado en las otras. En ella se estipularon extensas medidas que recortaron el campo de aplicación del derecho a la propiedad, a formar parte de un partido a protestar y expresarse, entre otros. Asimismo, dos aspectos apuntaron directamente en contra de la limitación autoritaria: en primer lugar, las medidas rígidas que se estipulaban para beneficiar a la corporación militar en su relación con el gobierno. Aquí se divisa claramente que las intenciones de la Junta Militar trascendieron las necesidades inmediatas del régimen; en segundo lugar, las severas restricciones a los derechos bajo estados de emergencia. Asimismo, las causas que podían motivar a declarar el estado de emergencia fueron mayores y de menor urgencia que en Brasil y Uruguay. Las diferencias subrayadas podrían ser atribuidas a la presencia más marcada de los militares chilenos, en particular de Junta Militar, en el proceso constituyente respecto a lo observado en los otros casos.

Conclusión

Este estudio buscó describir las constituciones autoritarias en América del Sur y explicar las condiciones bajo las cuales los países del Cono Sur emprendieron un proceso constituyente. En esta sección, se reflexiona sobre las contribuciones de esta investigación a la literatura. En la primera parte, se sintetizan los hallazgos empíricos y sus implicancias para la literatura sobre constituciones y autoritarismos. En la segunda parte se mencionan posibles interrogantes a partir de los cuales profundizar la investigación sobre el tema.

El resurgimiento de interés por el estudio de las constituciones y el vacío teórico

Recientemente, surgió un renovado interés por el estudio de instituciones en contextos autoritarios. Sin embargo, la literatura sobre las constituciones y los procesos constituyentes en regímenes no democráticos continúa siendo escasa (Barros 2005, Michalik 2007, Brown 2002). En general, este objeto de estudio fue desestimado con base en el argumento según el cual las constituciones autoritarias son sólo fachadas para esconder prácticas arbitrarias y represivas.

Como se explicó, tras la caída de un régimen democrático, la elite autoritaria enfrenta una serie de dilemas en la búsqueda por institucionalizar el autoritarismo. En este contexto de incertidumbre, deben establecerse las nuevas estructuras institucionales para distribuir poder y el vínculo del gobierno con la institución militar (Gillespie 1991). En general, la resolución formal de estos interrogantes se expresa en Actos Institucionales, Decretos Leyes, Estatutos, Actas y Resoluciones unilaterales. No obstante, en algunos casos, los regímenes autoritarios deciden poner en marcha un proceso para reunir estos documentos en un documento constitucional. Ahora bien, ¿bajo qué condiciones un régimen autoritario decide iniciar un proceso constituyente?

Para esta pregunta, el trabajo subrayó dos factores causales: la fragmentación al interior del régimen y la presión internacional.

Se mostró que los gobiernos autoritarios pueden ser colegiados y no necesariamente iniciar un proceso constituyente (como en Argentina). Inversamente, Brasil inició un proceso constituyente y no presentó características definitorias de un gobierno colegiado. Además, la relación esperada entre el tipo de régimen y la adopción de una constitución tampoco se comprueba. Aunque la tensión cívico-militar sí impulsó la sanción de una

constitución en Uruguay, Chile y Brasil fueron regímenes autoritarios militares que adoptaron una constitución.

Sin embargo, lo que parece influir en mayor medida el inicio de un proceso constituyente es el tipo de conflictos de intereses subsistentes al interior del régimen. Cuando las tensiones se estructuraron en torno a la división duros-blandos, los primeros forzaron por contener la voluntad de los grupos e intereses de los sectores más autoritarios y represivos. En Brasil y Uruguay, las constituciones formaron parte de un esfuerzo de las facciones legalistas por institucionalizar un núcleo de derechos y garantías inviolables.

En Chile, donde la tensión entre duros y blandos no predominó, lo que operó fue la presión internacional ejercida por los organismos multilaterales sobre el régimen. La evidencia empírica mostró que tras la sanción de una constitución, la presión sobre el régimen militar chileno descendió. Junto con Chile, Uruguay también sancionó una constitución que, parcialmente, respondió a la presión internacional, en particular, de Estados Unidos⁴³.

Adicionalmente, este trabajo tuvo como objetivo mostrar que en el Cono Sur, el proceso constituyente es un buen indicador del contenido final de la constitución autoritaria. Previsiblemente, algunos indicadores resultaron mejores explicativos que otros.

Los resultados indican que los procesos constituyentes de Brasil, Chile y Uruguay fueron diferentes en varios aspectos. A diferencia de Brasil, tanto Chile como Uruguay incluyeron la ratificación popular en el proceso de creación de la constitución. El caso uruguayo muestra que el plebiscito popular puede vetar las intenciones constitucionales de los dictadores y debe ser incorporado como un elemento relevante en el análisis de las constituciones.

En cuanto a la iniciación y la redacción de la constitución, los resultados mostraron que en Brasil, Chile y Uruguay, la iniciativa de adoptar o reformar una constitución fue del Poder Ejecutivo. Sin embargo, esta investigación evidenció que fue el proceso de redacción y confección de la constitución lo que determinó en mayor medida el número de derechos políticos y civiles, y las prerrogativas militares. Lo planteado en la hipótesis, entonces, se comprueba para los casos analizados.

⁴³ *“Uruguay y Chile se ubicaron en el mismo nivel, como símbolos internacionales de la represión y la tortura en América. En septiembre de 1976, el Congreso de Estados Unidos suspendió la ayuda militar a Uruguay por las repetidas violaciones a los Derechos Humanos. Hasta ese momento, Uruguay y Chile habían sido los únicos dos países de América del Sur en sufrir tal sanción”.* Handelman (1981),

El número de actores involucrados en el proceso de redacción de la constitución presentó la relación esperada. Por un lado, el proceso constituyente brasilero estuvo compuesto por los miembros del Poder Ejecutivo y la totalidad de los legisladores electos. En este sentido, involucró a un mayor número de actores y la constitución aseguró una mayor cantidad de derechos y garantías, no estableciendo amplias prerrogativas militares. En Chile y Uruguay, el proceso estuvo restringido a un número considerablemente menor que en Brasil. La constitución chilena y uruguaya estipularon estados de emergencia más discrecionales, prerrogativas militares más profundas y un tono autoritario general más fuerte.

Además, un factor explicativo adicional es la cantidad de intereses en conflicto que existieron en el proceso constituyente. La constitución brasilera fue más democrática que las otras dos. Este hecho, puede explicarse parcialmente porque el proceso brasilero fue el más inclusivo de los casos analizados. En este sentido, incluyó la presencia de legisladores electos popularmente y de partidos políticos que presionaron para incluir una mayor cantidad de garantías civiles y derechos políticos. En Chile y Uruguay, la discusión de las constituciones se circunscribió a órganos civiles. Sin embargo, dichos órganos fueron seleccionados por el régimen discutieron la constitución con la prohibición partidaria en vigencia.

Futuras investigaciones

Por supuesto, esta investigación no constituye más que un mínimo aporte a la comprensión de un fenómeno tan amplio e históricamente frecuente. Sin embargo, resulta un primer intento por precisar el escaso conocimiento sobre la política constitucional de los regímenes autoritarios. Para estudiar el fenómeno en toda su extensión, es necesario incorporar los presupuestos teóricos recientes sobre el poder autoritario al estudio del constitucionalismo no democrático.

Un primer camino para continuar la investigación es establecer un enfoque teórico autónomo para estudiar el constitucionalismo autoritario. Las aproximaciones sobre procesos constitucionales democráticos pueden ser útiles como punto de partida pero necesariamente plantean límites a la comprensión del fenómeno en contextos autoritarios. En un sentido más amplio, la literatura que estudia instituciones en regímenes autoritarios podría verse enriquecida por estos aportes porque, como se vio, las constituciones revelan una parte importante de la estructura legal e institucional de un régimen.

Este trabajo no ha indagado sobre los efectos de las constituciones en el desarrollo de los regímenes autoritarios. Por un lado, resta preguntarse si las cláusulas constitucionales estipuladas formalmente presentan un desafío concreto sobre el comportamiento real de los líderes autocráticos. Futuros estudios no deberían desestimar *a priori* la capacidad de una constitución para contener la discrecionalidad autoritaria. Aunque este tipo de investigaciones existen (Brown 2002, Barros 2005, Moustafa 2007), no se han realizado estudios comparativos con un conjunto grande de países ni se han utilizado técnicas cuantitativas.

Esta tesis tampoco ha analizado la relación que existe entre las constituciones democráticas y las autoritarias. La evidencia muestra que, en América del Sur, la persistencia de constituciones democráticas bajo regímenes autoritarios es frecuente. En este sentido, muchos textos constitucionales autoritarios mantuvieron estructuras, formas y estilos propios de las constituciones históricas de cada país. Aunque muchos autoritarismos emprendieron reformas constitucionales profundas, el análisis muestra que en muchos casos no se realizaron innovaciones respecto a la historia constitucional de cada país. Además, resultaría útil interrogarse acerca del rol de las constituciones autoritarias en la transición hacia la democracia. Aquí, las prerrogativas militares en la constitución juegan un rol muy importante que a menudo es subestimado por la literatura. En este sentido, este trabajo constituyó una primera aproximación al tema.

Finalmente, la literatura sobre constituciones en contextos autoritarios podría verse enriquecida con una ampliación de los casos analizados. Este trabajo sólo estudió en profundidad los regímenes autoritarios del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) Sin embargo, tanto Perú como Venezuela son casos en donde los regímenes autoritarios participaron de manera directa en la historia constitucional del país. La utilización de muestras de mayor tamaño resultaría útil a los fines de determinar especificidades regionales y de profundizar el estudio de tan interesante tema.

Referencias Bibliográficas

Acemoglu D. y D. Robinson. 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.

Agüero, Felipe. 1998. Legacies of Transitions: Institutionalization, the Military, and Democracy in South America. *Mershon International Studies Review* 42 (2): 383-404.

Alves, María Helena Moreira. 1985. *State and Opposition in Military Brazil*. Texas: University of Texas Press.

Arcenaux, C.L. 1997. Institutional Design, Military Rule, and Regime Transition in Argentina (1976-1983): an Extension of the Remmer Thesis. *Bulletin of Latin American Research* 16(3): 327-250.

Barros, Robert. 2005. *La junta militar. Pinochet y la Constitución de 1980*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana.

Bethell, Leslie. 1997-2003. *Historia de América Latina*. New York: Cambridge University Press

Bodin, Jean. 1962. *The Six Books of a Commonwealth*. Editado por K.D. McRae. Cambridge: Harvard University Press.

Boix, Charles. 2003. *Democracy and redistribution*. New York: Cambridge University Press

Boix, Charles, Milan Svobik. 2009. The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions and Power Sharing in Dictatorships. Princeton University, Research Program in Political

Brown, Nathan. 2002. *Constitutions in a Nonconstitutional World. Arab Basic Laws and the Prospects for Accountable Government*. New York: New York University Press.

_____. 2003. Regimes Reinventing Themselves. Constitutional Development in the Arab World. *International Sociology* 18(1):33-52.

Brownlee, Jason. 2005. Ruling Parties and Regime Persistence: Explaining Durable Authoritarianism in Third Wave Era. The University of Texas: <http://www.clas.ufl.edu/users/pjwoods/brownleebrownbag.pdf>.

Carothers, Thomas. The end of the transition paradigma. *Journal of Democracy*. 13 (1): 5-21

Complak, Krystian. 1989. Los gobiernos de facto en América Latina, 1930-1980. Traducido por Alberto Amengual. Caracas: Academia Nacional de la Historia.

Dahl, Robert. 1989. La Poliarquía: Participación y Oposición. Madrid: Editorial Tecnos

Diamond, Larry. 2002. Thinking about hybrid regimes. *Journal of Democracy* 13 (2): 21-35.

Elster, Jon. 1984. *Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 2002. *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromisos y restricciones*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Ensalaco, Mark. 1994. In with the New, Out with the Old? The democratizing Impact of Constitutional Reform in Chile. *Journal of Latin American Studies* 26(2): 409-429.

Finch, Henry. 1985. Democratisation in Uruguay. *Third World Quarterly* 7(3): 594-609.

Gandhi, J. 2008. *Political institutions under dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press. Cap. 1: 1-42.

Gargarella, Roberto. 2005. The Constitution of Inequality: Constitutionalism in the Americas, 1776-1860. *International journal of Constitutional Law*. 3 (1): 1-23.

Geddes, Barbara. 1995. "Games of intra-regime conflict and the breakdown of authoritarianism". Artículo presentado en la convención anual de 1995 de la

American Political Science Association, Chicago, Illinois, 31 de agosto- 2 de septiembre.

_____. 1999. "Authoritarian breakdown: Empirical Test of a game-theoretic argument". Artículo presentado en la convención anual de 1999 de la *American Political Science Association*, Atlanta, Georgia, 2-5 de septiembre.

Gandhi, Jennifer. *Political Institutions under Dictatorship*. New York: Cambridge University Press.

Ghandi, Jennifer, y Adam Przeworski. 2007. Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats. *Comparative Political Studies* 40(11): 1279-1301.

Ghandi, Jennifer, y Ellen Lust- Okar. 2009. Elections Under Authoritarianism. *Annual Review of Political Science* 12: 403-422.

Gillespie Charles G. 1991. *Negotiating Democracy. Politicians and Generals in Uruguay*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 1985. Uruguay's Return to Democracy. *Bulletin of Latin American Research* 4(2): 99-107.

González Encinar, José, Jorge Miranda, Bolívar Lamounier y Diether Nohlen. 1992. "El proceso constituyente. Deducciones de cuatro casos recientes: España, Portugal, Brasil y Chile". *Revista de Estudios Políticos* 76 (Abril-Junio): 7-27.

Haber, S. 2006. Authoritarian Government. In *Handbook of Political Economy*. Eds. Weingast y Wittman, pp- 693-707. New York: Cambridge University Press

Handelman, Howard; y Thomsa G. Sanders (eds). 1981. *Military Governance and the Movement toward Democracy in South America*. Bloomington: Indiana University Press.

Hobbes, Thomas. 1991. *Leviathan*. Editado por Richard Tuck. Nueva York: Cambridge University Press.

Hannah Arendt: *The Origins of Totalitarianism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1973.

Holmes, Stephen. 1988. "Precommitment and the paradox of democracy". En *Constitutionalism and Democracy*, editado por Jon Elster y Rune Slagstad. Cambridge: Cambridge University Press.

Holmes, Stephen y Sunstein, Cass. 1995. *The politics of constitutional revision in Eastern Europe* en Sanford Levinson en *Responding to imperfection: the theory and practice of constitutional amendment*, Princeton: Princeton University Press

Huneus, Carlos. 1997. "The Pinochet regime: a comparative perspective with the Franco regime". En *Politics, Society and Democracy. Essays in Honor of Juan B. Linz*, editado por Scott Mainwaring y Arturo Valenzuela. Boulder, Colorado: Westview Press

Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press

Kelsen, Hans. 1945. *General Theory of Law and State*. Traducido por Anders Wedberg. Cambridge: Harvard University Press.

Levitsky, Steven, y Lucan A. Way. 2002. Elections without democracy: the rise of competitive authoritarianism. *Journal of Democracy* 13(2): 51-64.

_____. The Rise and Origins of Hybrid Regimes in the Post- Cold War Era. *Journal of Democracy*. 13 (2): 51-65.

Linz, Juan. 1970. "An Authoritarian Regime: Spain". En *Mass Politics: Studies in Political Sociology*, editado por Erik Allardt y Stein Rokkan. Nueva York: Free Press.

_____. 1973. "The futures of authoritarian situation or the institutionalization of an authoritarian regime: The case of Brazil". En *Authoritarian Brazil: Origin, Policies, and Future*, editado por Alfred Stepan. New Heaven: Yale University Press.

_____. 1975. "Totalitarian and authoritarian regimes". En *Handbook of Political Science* Vol.3, editado por Fred Greenstein y Nelson Polsby. Massachusetts: Addison- Wesley.

Loveman, Brian. 1993. *The Constitution of Tyranny: regimes of exceptions in Spanish America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Lowenstein, Karl. 1946. *Political Reconstruction*. Nueva York: Macmillan.

_____. 1951. "Reflections on the value of constitutions in our revolutionary age". En *Constitutions and Constitutional Trends since World War II*, editado por Arnold J. Zurcher. Nueva York: New York University Press.

Magaloni, B. 2008. Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule. *Comparative Political Studies* 41(4-5): 715-741.

_____, y Ruth Kricheli. 2009. Political Order and One- Party Rule. *The Annual Review of Political Science*, pp. 123-143.

_____. 2009. *Autocratic election and the strategic game of fraud*. Stanford University Press

Mainwaring, Scott and Aníbal Pérez Liñán. 2007. "Why Regions of the World Are Important? Regional Specificities and Region-Wide Difussion of Democracy".

Moustafa, Tamir. 2007. *The Struggle for Constitutional Power: Law, Politics and Economic development in Egypt*. New York: Cambridge University Press

Gerardo L. Munck, ed. *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*. Oxford: Oxford University Press: 199-229.

Martínez- Lara, Javier. 1996. *Building Democracy in Brazil. The politics of constitutional change, 1985-1995*. St. New York: Martin's Press Inc.

Munck, Gerardo L. 1998. *Authoritarianism and democratization: soldiers and workers in Argentina, 1976- 1983*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University.

Neumann, Franz. 1957. *The Democratic and the Authoritarian State: Essays in Political and Legal Theory*. Editado por Herbert Marcuse. Glencoe, Illinois: Free Press.

North, Douglas, y Barry R. Weingast. 1989. Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth- Century England. *The Journal of Economic History* 49(4): 803-832.

O'Donnell, Guillermo. 1973. *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.

Olson, Mancur. 1993. Dictatorships, autocracy, and development. *American Political Science Review* 87 (Septiembre): 567-576.

Ottaway, Marina. 2003. Democracy challenged the rise of semi-authoritarianism. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Przeworski, Adam. 2009. The Mechanics of Regime Instability in Latin America. *Journal of Politics in Latin America* 1(1): 5-36.

Przeworski, Adam; Michael Alvarez; José Antonio Cheibub, y Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.

Roessler, P. 2008. *Holding on to Power by any means? The origins of competitive elections*. New York: Cambridge University Press

Satrústegui, Miguel. 1984. El Derecho Constitucional Transitorio. Santiago de Chile: *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)*, Documento 25.

Schedler, A. 2002. The menu of manipulation. *Journal of Democracy*. 13 (2): 36-50

Shepsle, Kenneth A. 1991. Discretion, institutions, and the problem of government commitment. En *Social Theory for a Changing Society*, editado por Pierre Bourdieu y James S. Coleman. Boulder Colorado: Westview Press y Nueva York: Russell Sage Foundation

Schlumberger, Oliver (ed.). 2007. *Debating Arab Authoritarianism*. Stanford: Stanford University Press.

Schmitt, Carl. 1985. *La dictadura*. Traducido por José Díaz García. Madrid: Alianza Editorial.

Skidmore, Thomas E. 1988. *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-85*. New York: Oxford University Press.

Slater, Dan. 2003. Iron Cage in Iron Fist: Authoritarian Institutions and the Personalization of Power in Malaysia. *Comparative Politics* 36(1): 81-101.

Spiro, J. Herbert. 1959. *Government by Constitution: The Political Systems of Democracy*. New York: Random House.

Stepan, Alfred (ed.). 1973. *Authoritarian Brazil. Origins, policies and future*. New Haven: Yale University Press.

_____. 1971. *The Military in Politics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

_____. 1988. *Rethinking military politics. Brazil and the Southern Cone*. New Jersey: Princeton University Press.

Svolik, Milan. 2009. Power-sharing and Leadership Dynamics in Authoritarian Regimes. *American Journal of Political Science* n° 53(2)

Tullock, G. 1987. *Autocracy*. Boston: Kluwer Academy.

Weyland, Kurt. 2009. Institutional Change in Latin America: External Models and their Unintended Consequences. *Journal of Politics in Latin America* 1(1): 37-66.

Williamson, Oliver. 1981. *Economic Institutions of Capitalism*. New York: Cambridge University Press

Wintrobe, R. 1998. *The political Economy of Dictatorship*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Wright, Joseph. 2008. Do Authoritarian Political Institutions Constrain?
American Journal of Political Science n° 52 (2)

