

Robert Barros

La junta militar

Pinochet y la Constitución de 1980



T^{Biblioteca}odo es H^{Historia}

Editorial Sudamericana

ROBERT BARROS

LA JUNTA MILITAR
PINOCHET Y LA
CONSTITUCIÓN DE 1980

TRADUCCIÓN DE MILENA GRASS

T^{Biblioteca}
odo es H^{istoria}
Editorial Sudamericana

© Robert Barros, 2005. © Random House Mondadori S.A., 2005, Monjitas 392, of. 1101, Santiago de Chile. Teléfono: 782 8200. Fax: 782 8210. E-mail: editorial@randomhousemondadori.cl. Página web: www.randomhousemondadori.cl. ISBN 956-262-248-7 Registro de Propiedad Intelectual N° 150.497. Composición: Salgó Ltda. Impresión: Andros Impresores.

ABREVIATURAS

AdCdE	Actas del Consejo de Estado
AdCP	Anteproyecto de Constitución Política
AHJG	Actas de Sesiones de la Honorable Junta de Gobierno
AOCC	Actas Oficiales de la Comisión Constituyente
CdJM	Código de Justicia Militar
C.L.	Comisión Legislativa
COAJ	Comité Asesor de la Junta
Dina	Dirección de Inteligencia Nacional
D.F.L.	Decreto con Fuerza de Ley
D.L.	Decreto Ley
D.O.	Diario Oficial
D.T.	Disposición Transitoria
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
PC	Partido Comunista de Chile
PdNCP	Proyecto de Nueva Constitución Política
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PPD	Partido por la Democracia
RN	Renovación Nacional
SGdG	Secretaría General de Gobierno
Trans. y Antec. – D.L.	Secretaría de Legislación, Decretos Leyes Dictados por la Honorable Junta de Go- bierno, Transcripciones y Antecedentes
Trans. y Antec. – Leyes	Secretaría de Legislación, Leyes Dicta- das por la Honorable Junta de Gobierno, Transcripciones y Antecedentes
Tricel	Tribunal Calificador de Elecciones

INTRODUCCIÓN

El presente libro trata sobre la dictadura militar que gobernó Chile durante dieciséis años y medio desde el 11 de septiembre de 1973 hasta el 11 de marzo de 1990. La idea más generalizada al respecto es que dicha dictadura estuvo dominada por un solo hombre, el general Augusto Pinochet Ugarte, y que la centralización del poder en su persona explica la excepcional duración del gobierno militar chileno. Este libro también trata sobre un problema fundamental de la teoría política moderna: cuál es la naturaleza del poder absoluto y si los gobernantes que detentan este tipo de poder pueden limitarse a sí mismos a través de instituciones que ellos mismos crean. Por lo general, se piensa que tal autorrestricción autocrática es imposible. El razonamiento es simple y antiguo: los dictadores no pueden someterse a sí mismos a ninguna norma porque los dictadores, en tanto tales, siempre tienen la posibilidad de cambiar aquellas reglas que restringen su poder o bien de violarlas sin enfrentar sanción alguna. Por esta razón, se suele sostener que una efectiva limitación constitucional del poder autoritario es imposible.

Este libro cuestiona ambas ideas preestablecidas. Desde una perspectiva contraria a la “personalización del poder”, demuestra que el camino que siguió la dictadura en Chile fue diseñado por una junta militar colegiada. Poco después del golpe, dicha Junta requirió normas que regularan el poder entre las Fuerzas Armadas, y luego introdujo y apoyó una Constitución que puso en funcionamiento instituciones que limitaron el poder de la dictadura y le impidieron determinar en forma unilateral el resultado del plebiscito del 5 de octubre de 1988, el cual gatilló la transición a la democracia en 1990.

Contrariamente a la perspectiva predominante de que los dictadores se alzan por sobre la ley y son ontológicamente incapaces de someterse a restricciones constitucionales, la dictadura chilena representa el caso de un régimen autocrático limitado por una Constitución de su propia creación. Este caso sugiere que, cuando el poder queda fundado en un cuerpo plural, los límites institucionales sobre el poder no democrático sí pueden ser viables; lo que nos obliga a repensar toda una larga tradición de análisis del poder político.

Estos resultados son sorprendentes e impactantes. Hoy en día no es posible subestimar la fuerza de la opinión generalizada: la oposición entre dictadura y constitucionalismo resulta indiscutible y perenne. Las dictaduras no emplean las constituciones para limitar sus propias atribuciones, ni tampoco permiten verse limitadas por las provisiones de constitución alguna. Más allá de las muchas controversias —pasadas y presentes— sobre las características, las explicaciones y las posibilidades de comparar diversos autoritarismos históricos, prácticamente todos los participantes en estos debates están de acuerdo en que el gobierno libre de cualquier restricción legal o constitucional representa el sello distintivo del poder dictatorial. Los regímenes no democráticos se diferencian y clasifican mediante una serie de parámetros, tales como el carácter de sus aparatos de gobierno, el alcance de sus intentos por penetrar y administrar la actividad social y económica, su naturaleza movilizadora o excluidora, así como el énfasis que pueden poner en una ideología y/o una política racial.¹ No obstante, a pesar de la plétora de denominaciones que se desprenden de lo anterior —fascismo, totalitarismo, nazismo, autoritarismo, posttotalitarismo, autoritarismo burocrático, dictadura, por nombrar sólo algunas— y las recurrentes discusiones sobre los rasgos específicos de los casos particulares,² todos estos regímenes, como formas de Estado autocráticas, están unificados por un ejercicio del poder que excede cualquier límite establecido por la ley o las instituciones.

Incluso más allá de los análisis comparativos sobre los regímenes autoritarios, la incompatibilidad entre el autoritarismo y las restricciones legales-constitucionales es un lugar común dentro de la literatura teórica. Como veremos en el próximo capítulo, los orígenes de esta perspectiva se remontan a las teorías sobre la soberanía desarrolladas por Thomas Hobbes y Jean Bodin en el siglo XVII; dichas teorías han encontrado eco, aunque al interior de un aparato conceptual diferente, en gran parte de la literatura contemporánea relativa a las instituciones, en particular en aquellos textos que tienen por

tema central los compromisos creíbles, la autorrestricción y el constitucionalismo. Los autócratas no pueden verse sometidos a regla alguna porque siempre pueden liberarse a sí mismos de las reglas que buscan someterlos. El presente volumen sugiere que las cosas pueden ser distintas.

Siguiendo la misma línea, mi caracterización de la dictadura chilena también resulta muy poco convencional. En forma mucho más marcada que en cualquiera de los otros casos recientes de regímenes militares en América Latina, la dictadura en Chile se identifica con un solo personaje —el general Pinochet—, asociación que se vio fortalecida aun más con la detención de Pinochet en Londres en octubre de 1988 y con los posteriores esfuerzos por juzgar al dictador. En los estudios especializados más reconocidos e influyentes que existen hoy en día sobre el “régimen de Pinochet”, el curso del régimen militar en Chile se reduce a una historia de cómo Pinochet concentra y ejerce un poder jamás desafiado. Según esta perspectiva, relativamente poco tiempo después de derrocar a Allende y de asumir el poder del Estado junto con los comandantes en jefe de las otras ramas de las Fuerzas Armadas y de Carabineros en 1973, Pinochet toma el control del Poder Ejecutivo, relega a los otros comandantes a una posición subordinada dentro de una junta legislativa débil y complaciente, y, al mismo tiempo, maneja hábilmente los ascensos y retiros al interior de las Fuerzas Armadas, cercenando así la carrera de cualquier rival potencial y consolidando un poder ilimitado.³ La personalización del poder por parte de Pinochet explica entonces tanto la longevidad del régimen militar en Chile como la Constitución promulgada en 1980, que, desde este punto de vista, es leída solamente como un instrumento para perpetuar su estadía en el poder e imponer luego, en el período postmilitar, restricciones a la democracia.⁴ De esta manera, Pinochet se alza como el arquetipo del gobierno personalizado y dictatorial de “un solo hombre”.

Esta caracterización de la dictadura también ha figurado en algunas teorías comparativas que buscan explicar cómo los diferentes subtipos de regímenes autoritarios afectan la longevidad de los regímenes no democráticos. Con diferentes énfasis, los académicos han argumentado que los regímenes que concentran el poder en una sola persona o partido tienden a durar más que los regímenes militares, ya que estos últimos suelen verse asolados por el surgimiento corrosivo de múltiples facciones, de divisiones internas entre los militares y de las consiguientes presiones militares-institucionales

por que estos vuelvan a los cuarteles (Remmer 1989a; Geddes 1995; 1999). Este libro demuestra que la dictadura chilena no debe ser incluida entre los casos utilizados para apoyar dicho argumento.

La dictadura militar de Chile no fue personalista. La cohesión y longevidad del régimen no se basó en la concentración del poder en una sola persona o partido, sino en una organización del poder colegiada e institucionalizada a través de normas y procedimientos que protegieron y fortalecieron la base plural original del régimen militar. Esta organización plural de las Fuerzas Armadas chilenas —el hecho de que históricamente los militares habían estado organizados en tres ramas separadas e independientes— dio origen a la necesidad inmediata de contar con ciertas normas y, a la larga, sentó las bases para afianzar la Constitución, aun cuando esta impusiera restricciones a la dictadura. En Chile, la autolimitación institucional autocrática fue posible porque la estructura colectiva de la dictadura le negó a cualquier actor individual la autoridad para modelar las normas a voluntad.

Para desarrollar este razonamiento a cabalidad es preciso realizar una amplia reconstrucción empírica de las prácticas legales y constitucionales a que recurrieron los militares chilenos tras llegar al poder. En este libro, el lector encontrará gran cantidad de novedosos documentos relativos a las deliberaciones y toma de decisiones al interior de la Junta. Tal como han señalado numerosos investigadores, a pesar de toda la atención desplegada en torno a la última ola de regímenes militares de América Latina, sabemos relativamente poco sobre la organización institucional y política de dichos regímenes autoritarios y sus procesos de toma de decisiones (Fontana 1987, 11, 19; Remmer 1989a; Huneeus 1998, 72).⁵ Aunque hay quienes han afirmado, basándose en la aparente fuerza del argumento de la personalización del poder, que Chile constituye una excepción a este patrón (Pion-Berlin 1995, 149); a medida que fui avanzando en mi investigación, pude darme cuenta cada vez con mayor claridad de lo poco que en realidad sabemos sobre el funcionamiento interno de la dictadura.

Más allá de los múltiples factores que pueden motivar a los investigadores para evitar estudiar los regímenes autocráticos, los vacíos en nuestro conocimiento provienen en gran medida de las restricciones que los regímenes autocráticos imponen deliberadamente al acceso a la información, escondiendo así sus procesos internos de la mirada pública. La dictadura chilena no fue una excepción. Desde

los primeros días del gobierno militar, el régimen ocultó sus prácticas internas tras un velo de reserva y misterio. Las reuniones de la Junta eran secretas y, al interior del gobierno, las tareas y el acceso a la información a menudo estuvieron divididos en compartimentos estancos con el fin de impedir que cualquier persona, excepto un puñado de los más altos oficiales, lograra formarse una idea cabal de la situación, intenciones y estrategias generales en juego en el gobierno. Esta restricción ex profeso de la información le dio obvias ventajas estratégicas al gobierno militar, aumentando la capacidad del régimen para sorprender y actuar en forma impredecible, y obligando a los actores nacionales e internacionales a elaborar sus respuestas sobre la base de una información mínima respecto de las posiciones y correlaciones de fuerza existentes al interior del gobierno. Por otra parte, este estilo de régimen no abierto al público llevó a los analistas a interpretar los procesos de toma de decisiones a la luz de los resultados y los subproductos conocidos públicamente de dichas decisiones —acontecimientos y crisis, declaraciones públicas, decretos leyes y decretos administrativos, informes periodísticos y, a menudo, rumores—, más que basándose en una verdadera documentación sobre la forma en que los militares organizaron el régimen y llegaron a tomar decisiones.

A diferencia de la mayoría de los análisis anteriores, este estudio de la dictadura se basa antes que nada en los documentos generados por el propio funcionamiento cotidiano de la Junta y de sus órganos asesores. El diligente trabajo de detective al que me dediqué durante la investigación en terreno que llevé a cabo entre 1992 y 1993, me permitió ir descubriendo una serie de archivos que contenían pertinentes materiales de primera fuente y nunca utilizados que hicieron posible reconstruir la organización legal y constitucional del régimen militar así como sus prácticas. Muchas de estas fuentes habían sido clasificadas como reservadas hacía tiempo y empezaban a estar disponibles como parte del proceso de transición; algunas habían sido descuidadas por los cientistas sociales; a otras tuve acceso porque ciertos oficiales retirados se interesaron en esta investigación y las pusieron a mi disposición; y otro conjunto más de documentos quedó disponible tras el asesinato de un importante asesor civil del régimen ocurrido en 1991. Estos documentos constituyen una puerta de entrada fascinante a algunas de las cámaras más secretas de la dictadura, y me llevaron a repensar gradualmente mi concepción de las relaciones de poder al interior del régimen, las cuales, en un principio, seguían el enfoque de la personalización. Estos materiales

incluyen: el colosal archivo legislativo de la Secretaría de Legislación de la Junta; las míticas Actas de Sesiones de la Honorable Junta de Gobierno, verdaderas transcripciones al pie de la letra de las sesiones de la Junta entre 1973 y 1990; las voluminosas actas de la Comisión Constituyente, comité asesor civil que aconsejó a la Junta en lo relativo a materias constitucionales durante los primeros años después del golpe, y redactó el primer anteproyecto de la Constitución de 1980; las actas más concisas del Consejo de Estado, un segundo órgano asesor que revisó el anteproyecto de la Comisión; y el archivo personal de Jaime Guzmán, figura central en la historia que viene a continuación y principal asesor constitucional e ideólogo público del régimen militar durante la década de 1980. Guzmán fue asesinado a tiros el 1 de abril de 1991 cuando salía de la Universidad Católica donde dictaba la cátedra de derecho constitucional.

Ahora ha llegado el momento de referirme al archivo y a las actas legislativas de la Junta, pues constituyen fuentes clave de mi relato. El archivo legislativo consiste en más de trescientos volúmenes encuadernados que compilan las historias legislativas particulares de la mayoría de los decretos leyes y leyes promulgadas por la dictadura, aunque no de todos. Estas historias reúnen los documentos generados a medida que los proyectos de ley circulaban a través del sistema legislativo de la Junta. Puesto que estos documentos corresponden a análisis legales, enmiendas propuestas por diferentes comandantes en jefe e informes sobre el nivel de acuerdo y desacuerdo en torno a un proyecto de ley en un momento dado, el archivo permite reconstruir la forma en que fueron evolucionando, al interior de la junta militar, las diversas posiciones respecto de una serie de materias, incluidas muchas cuestiones no estudiadas en este volumen. Aunque a través del propio decreto ley de los militares se le dio acceso a la opinión pública a las historias legislativas (excepto en el caso de las leyes relativas a la defensa nacional o de aquellas calificadas de secretas), parecería que previo a 1990 el uso de este material estaba limitado a estudiantes de derecho que se encontraban preparando sus tesis sobre materias legales sumamente acotadas.⁶ Como parte del proceso de transición de 1990, este archivo fue transferido a la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile en Santiago, donde se encuentra hasta hoy.

Las actas oficiales de las sesiones de la Junta, i.e. las Actas de Sesiones de la Honorable Junta de Gobierno (de aquí en adelante AHJG), complementan las historias legislativas con las transcripciones de las reuniones de la Junta, lo que hace posible llenar los vacíos

verbales del registro. Como revelan las actas, las sesiones fueron grabadas, preservándose así una excepcional fuente de información sobre las deliberaciones al interior del régimen.⁷

Durante el tiempo que duró mi investigación, nunca esperé ver estos documentos. Aun así, siempre terminaba mis entrevistas preguntando sobre el paradero de dichas actas, que, entre los expertos sobre la dictadura, habían alcanzado el rango de un verdadero mito. Por lo general, recibía respuestas evasivas, dudas sobre su existencia o afirmaciones de que, de existir, estarían sólo en poder de Pinochet. Un día, sin embargo, se me dijo que justo antes de traspasar el mando, los miembros de la Junta habían acordado entregar una copia de las actas a la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Durante 1992 y 1993, pedí reiteradamente las actas en la Biblioteca y, en forma consistente, una bibliotecaria extremadamente servicial respecto de todas las otras materias negaba tener conocimiento alguno sobre ellas. Al final de una segunda entrevista ya avanzada mi investigación, un oficial en retiro me invitó a almorzar a su casa y a echarle una mirada a sus documentos. Tras entrar a su estudio, me preguntó, “¿qué le parece?”. Me volví, miré a la pared y casi me caigo de la impresión al ver un estante que cubría el muro desde el suelo hasta el cielo repleto de volúmenes encuadernados en cuero negro con la leyenda *Actas de la HJG* (HJG como abreviatura de “Honorable Junta de Gobierno”). Hacia esa misma época, me había dado cuenta de que podía acceder a importantes retazos de las actas en el Tribunal Constitucional de Chile y estaba trabajando con esos extractos. Así que de inmediato revisé aquellas actas con las que estaba familiarizado y eran idénticas. Vinieron entonces las negociaciones y, tras acordar que nunca revelaría la identidad de esta persona, me fui esa tarde llevando en mi bolso cuatro volúmenes que contenían las actas del primer año de régimen militar. Durante los tres meses siguientes, una vez cada pocos días, me reunía con esta persona a la entrada de un estacionamiento público en el centro de Santiago. Cada vez, íbamos a su auto, él abría la maleta y yo vaciaba mi bolso, y lo volvía a llenar con los volúmenes del año siguiente. Sin la cooperación de este oficial retirado, basándome sólo en mi investigación previa, probablemente habría llegado a las mismas conclusiones que aquí presento, pero, sin duda, los fundamentos para defenderlas habrían sido considerablemente más débiles. A pesar de mi inmensa gratitud, debo respetar nuestro acuerdo y no revelar su identidad.

Cuando ya estaba concluyendo mi trabajo sobre estas actas, descubrí que la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile efectivamente las tenía en su poder. A comienzos de marzo de 1993, una de las funcionarias insistió en mostrarme una nueva adquisición que se encontraba en la oficina del director. Aunque yo ya estaba familiarizado con el documento en cuestión, la seguí, pues eso era más fácil que negarse. Cuando estaba a punto de salir de la oficina, me encontré de frente con una pared repleta de volúmenes encuadernados cuyas señas, para ese entonces, yo ya reconocía y con cuyos contenidos ya estaba familiarizado. En adelante, varios investigadores han tenido acceso a este material en la Biblioteca.

Mi relato sobre la política institucional de la dictadura chilena avanza de la siguiente manera. El Capítulo 1 analiza las dimensiones teóricas del problema de la autolimitación autocrática y sugiere algunas condiciones bajo las cuales los regímenes no democráticos pueden someterse a sí mismos a normas limitantes. El resto del libro, organizado básicamente en dos partes, analiza las prácticas institucionales y la evolución de la junta militar. Los Capítulos 2-4 examinan la estructura preconstitucional de la dictadura, mientras que los Capítulos 5-8 detallan la creación, contenido y efectos de la Constitución de 1980.

El Capítulo 2 reconstruye el conflictivo proceso a través del cual la Junta estableció, entre 1974 y 1975, normas para regular el ejercicio de los poderes Ejecutivo y Legislativo al interior del régimen. Aunque, durante ese período el general Pinochet consiguió llegar a la presidencia, el capítulo demuestra que Pinochet nunca alcanzó el control absoluto que se le suele atribuir. Por el contrario, una separación parcial de los poderes y la adopción de la toma de decisiones por unanimidad estableció límites fundamentales que impidieron que cualquier miembro de la Junta pudiera ejercer su dominio individual sobre el sistema legal. El carácter peculiar de esta base colegiada del régimen militar se destaca en una sección comparativa al final del capítulo.

Aunque esta organización inicial imponía límites a la Junta, esta, en tanto cuerpo, no se vio sometida a control alguno durante el período previo a la Constitución de 1980. Los Capítulos 3 y 4 demuestran que, a pesar de que ciertas instituciones con atribuciones para defender la ley y la Constitución siguieron funcionando ininterrumpidamente, cuando la Junta llegaba a acuerdo, su autoridad estaba libre de cualquier restricción constitucional. En el Capítulo 3 se

desarrolla este punto en cuanto a la situación de la Constitución de 1925 y a la capacidad de ejercer el control de constitucionalidad de la Corte Suprema. Dicho capítulo también analiza las atribuciones de la Contraloría General de la República para revisar la legalidad y constitucionalidad de los decretos supremos del Ejecutivo. El Capítulo 4 demuestra con mayor claridad aún la ausencia de restricciones legales para el régimen, centrándose en la incapacidad del Poder Judicial para proteger los derechos individuales frente a la severa represión que tuvo lugar tras el golpe. Se examinan aquí dos dimensiones particulares: la relación entre la Corte Suprema y los tribunales militares en tiempo de guerra, y las limitaciones del recurso de amparo —recurso similar al *habeas corpus*—, al momento de tener que enfrentar métodos extralegales. Este capítulo analiza también la forma en que la Junta manipuló deliberadamente la ley en un intento por desviar la presión internacional ante los abusos a los derechos humanos. Estas maniobras permiten visualizar el trasfondo de algunos de los conflictos internos que llevaron a la decisión de promulgar una nueva constitución.

El Capítulo 5 reconstruye las dinámicas políticas internas que culminaron con la promulgación de la Constitución de 1980. A diferencia de lo que propone el enfoque de la personalización del poder, queda claro aquí que la Constitución fue el resultado de una negociación que puso fin a renovados conflictos respecto de la organización institucional de la Junta. Ante algunos intentos de Pinochet por concentrar los poderes Ejecutivo y Legislativo, los comandantes de la Armada y de la Fuerza Aérea defendieron con éxito el carácter colegiado original de la dictadura. Esta defensa de la Junta como institución explica por qué la Constitución no produjo cambios en la organización de la dictadura y, en consecuencia, pareció simplemente prolongar el poder personal de Pinochet.

El Capítulo 6 analiza la lógica institucional contenida en el texto articulado permanente de la Constitución de 1980, revelando que esta fue diseñada para contener a los futuros actores políticos civiles dentro de un marco fuertemente constitucional y no para garantizar un poder político continuado para el general Pinochet. Este capítulo explora en detalle cómo fueron concebidas las instituciones que dieron forma a las innovaciones más controvertidas de la Constitución, tales como el Consejo de Seguridad Nacional, los senadores no elegidos y los límites a la autoridad del Presidente para remover a los comandantes militares.

El Capítulo 7 estudia cómo afectó la Constitución al régimen militar durante los últimos nueve años de la dictadura. Muestro aquí que la Constitución restringió la autoridad previa de la Junta para modificar unilateralmente la Carta Fundamental y puso en funcionamiento un tribunal constitucional con plenas atribuciones para defender la propia Constitución, incluso contra la dictadura. Este análisis devela la forma en que la Constitución limitó de inmediato a la Junta y la manera como la revisión por mandato constitucional que le correspondía ejercer al Tribunal Constitucional respecto de las leyes orgánicas constitucionales que completaban la Constitución restringieron la capacidad de la Junta para manejar libremente la implementación de la Carta Fundamental. De esta manera, la Constitución de 1980 comenzó a separarse de sus creadores y a limitarlos, trayendo consecuencias fundamentales para el plebiscito de 1988, donde se votaba el candidato de la Junta para el segundo período presidencial establecido por la Constitución. Este capítulo muestra que, durante los últimos años del régimen militar, la Junta se vio sometida a ciertos límites institucionales que ella misma había creado.

El Capítulo 8 retoma las implicancias teóricas de la limitación institucional en el contexto de la dictadura. Partiendo del caso chileno, especula sobre las condiciones bajo las cuales los actores que detentan una autoridad discrecional pueden llegar a restringir su poder ilimitado, las motivaciones que pueden llevar a tales prácticas, las fuentes de estabilidad para los límites institucionales una vez emplazados y los efectos de las restricciones. Concluyo insistiendo en que el pluralismo al interior de un bloque gobernante es la condición fundamental para que un gobierno pueda ser limitado a través de ciertas instituciones, incluso en un contexto no democrático.

NOTAS

1. Muchas de las distinciones establecidas por estos parámetros se deben a la revisión que Juan Linz (1970) hizo del modelo totalitario a la luz de la España franquista.
2. La “integración” de la Alemania nazi dentro del marco comparativo ha sido extremadamente problemática, como lo demostró la cáustica *Historikersteit* a fines de la década de 1980 en Alemania Occidental. El debate buscaba establecer si los crímenes del Tercer Reich eran comparables a las atrocidades cometidas por otras dictaduras brutales, en particular a las del período del terror de Stalin; y si tales comparaciones equivalían a una apología por medio de la relativización. Maier (1988) revisa el trasfondo ético, político e historiográfico de dicho debate.

Para una defensa reciente del análisis comparativo de la Alemania nazi con otros casos, en particular con la Italia fascista, desde una perspectiva distinta a la que encendió el debate entre los historiadores alemanes, ver Mason (1993). Stalin y Hitler han sido colocados frente a frente en una reciente compilación comparativa (Kershaw y Lewin 1997).

3. El puntapié inicial para este enfoque de la “personalización del poder” lo dio el análisis de Arriagada (1985, 1986) sobre el manejo que hizo Pinochet de las normas legales que rigen los ascensos y retiros en el Ejército. Para otros usos del mismo argumento, ver Remmer 1989a; 1989b; y Valenzuela 1995.
4. Es posible encontrar interpretaciones de la Constitución desde esta perspectiva en Linz 1992, 454; González Encinar et al. 1992; Ensalaco 1994, 411-12. Como resultado de la prolongada vigencia de la Constitución de 1980, Linz y Stepan (1996, 205-19) ven el caso chileno como una “transición incompleta” y Loveman (1991) lo caracteriza como una “democracia tutelar”.
5. Tal como señala Remmer (1989a, 24) correctamente: “Los investigadores pasaban del estudio de los quiebres democráticos al estudio de las instituciones democráticas sin detenerse a analizar la etapa autoritaria que se daba entre ellos”.
6. Las actas de la Junta contienen pruebas de que algunos políticos y abogados opositores encontraron obstáculos al momento de tratar de acceder a estos antecedentes.
7. Ocasionalmente, uno encuentra en las actas notas entre paréntesis que indican que unas pocas palabras se perdieron al cambiar las cintas en que se estaba grabando.

CAPÍTULO II

LA CONSTITUCIÓN DE LA EXCEPCIÓN: LA DEFINICIÓN DE LAS REGLAS DEL RÉGIMEN MILITAR

Cuando el 11 de septiembre de 1973, las Fuerzas Armadas y los Carabineros —la policía nacional— de Chile derrocaron el gobierno legítimamente elegido de Salvador Allende, se tomaron el poder y desataron una violenta represión contra la izquierda, estaban quebrando en forma inequívoca con las normas constitucionales existentes relativas al carácter obediente y no deliberativo de las Fuerzas Armadas, con los métodos válidos de acceso y renuncia al cargo, con la separación de los poderes y con el estado de derecho.¹ A través de estos actos, las Fuerzas Armadas chilenas pusieron fin a la democracia y le abrieron la puerta a la dictadura. Aunque el carácter excluyente y represivo del régimen militar saltó a la vista desde un comienzo, el tipo de dictadura que seguiría no fue evidente de inmediato. Al día siguiente del golpe, las Fuerzas Armadas se arrogaron el “Mando Supremo de la Nación”, formaron una Junta de Gobierno, compuesta por cuatro hombres —los comandantes en jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, y el general director de Carabineros, y juraron respetar la ley y la Constitución en la medida en que la situación lo permitiera.²

Sin embargo, estas medidas iniciales fueron ambiguas y plantearon diversas preguntas. En primer lugar, ¿cuál sería el alcance de las atribuciones del nuevo régimen? El concepto de Mando Supremo de la Nación no tenía referente alguno en la tradición constitucional chilena y daba pocas claves sobre el rango de poderes asumidos por los militares. En segundo lugar, una vez que se estableciera el alcance de dichos poderes, ¿cómo se organizaría su ejercicio entre las diferentes Fuerzas Armadas? ¿Acaso una fuerza dominaría el Ejecutivo

o se establecerían mecanismos para compartir el poder? De igual manera, ¿cómo se crearían las leyes? ¿Se diseñarían procedimientos para involucrar a cada fuerza armada o surgiría un hombre fuerte que concentraría los poderes Ejecutivo y Legislativo? En tercer lugar, ¿qué formas institucionales concretas asumiría la promesa de los militares de respetar la ley y la Constitución, en caso de que esto así ocurriera? ¿Acaso se les permitiría a los organismos de control legal y constitucional, tales como la Corte Suprema y la Contraloría General de la República, impugnar a los agentes ejecutivos y legislativos del régimen militar o el cumplimiento de esta promesa quedaría sujeto solamente a la discreción del régimen?

Todas estas preguntas cobraron mucha importancia ya que, el 11 de septiembre de 1973, los militares se impusieron por la fuerza. Sin embargo, las propias Fuerzas Armadas chilenas no tenían respuestas claras para ellas, como quedó en evidencia por el vacío legal e institucional que siguió al golpe. En septiembre de 1973, las Fuerzas Armadas compartieron un consenso negativo respecto de la necesidad de poner fin a la profunda crisis que se había precipitado con la izquierda en el poder, pero, más allá de eso, los militares chilenos no llegaron al poder con un gran plan o el prototipo de un régimen en la mano. Recién una vez en el poder, se vieron ante la necesidad de definir la organización institucional del régimen militar. No obstante, al cabo de dos años, quienes conformaban la Junta se habían puesto de acuerdo y habían establecido una serie de mecanismos institucionales que respondían la mayoría de las preguntas esbozadas anteriormente. A fines de 1973, la Junta aclaró que el Mando Supremo de la Nación implicaba el ejercicio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y constituyente. Durante 1974 y tras una serie de reuniones con la Corte Suprema para discutir el tema del control de constitucionalidad de los decretos leyes y de la supervisión de la justicia militar por parte de dicha Corte, se determinó la forma de ejercer los poderes constituyentes y la relación entre la Junta y el Poder Judicial. En 1974 y 1975, el alcance y la organización de los procedimientos de los poderes Ejecutivo y Legislativo quedaron fijados en dos etapas. La primera definición, anunciada a mediados de 1974, se refería a quién(es) detentaban los poderes ejecutivos y cuál era su alcance; la segunda, un año después, consistía en un acuerdo que creaba instituciones y procedimientos para estructurar los procesos legislativos.

Estos dos acuerdos, inscritos en forma de decretos leyes, instauraron una separación parcial de los poderes dentro de la dictadura,

la cual operaba como un primer conjunto de límites internos al régimen. Los poderes ejecutivos estaban claramente delimitados de los poderes legislativos, y se habían instituido procedimientos legislativos que impedían el predominio del Ejecutivo en cuanto a la creación de las leyes. Aunque la idea más difundida es la contraria, bajo este sistema Pinochet no podía legislar unilateralmente ni modelar a la Junta a su antojo. Aunque Pinochet seguía teniendo un voto al interior de la Junta,³ el sistema legislativo quedaba estructurado en torno al principio de la unanimidad y había sido diseñado a propósito para que cada comandante en jefe contara con un espacio protegido institucionalmente donde canalizar su derecho a voz y a veto en cuanto a la creación de las leyes. Por ende, aunque la Junta como cuerpo no estaba sujeta a restricciones institucionales externas efectivas —punto que será el tema de los dos próximos capítulos—, internamente, entre los comandantes militares, el poder estaba limitado: ningún actor podía imponer por sí solo y en forma unilateral normas que obligaran a los otros actores dentro del bloque de poder.

El presente capítulo sigue la huella de este proceso de diseño institucional dictatorial y evalúa el significado de estas instituciones como límites al poder absoluto dentro de la dictadura. Reconstruye así las etapas a través de las cuales los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas chilenas le dieron una estructura legal e institucional a su régimen. En particular, el capítulo se centra en la definición de los poderes y procedimientos ejecutivos y legislativos.⁴ Para ello, avanzaré a través de las siguientes secciones: la primera establece la ausencia de cualquier tipo de plan institucional inicial al interior de las Fuerzas Armadas y describe el primer período del régimen militar durante el cual los poderes Ejecutivo y Legislativo se encontraron fusionados en forma indiscriminada; la mayor parte del resto del capítulo reconstruye las deliberaciones y la toma de decisiones al interior de la Junta sobre la necesidad de una separación interna de los poderes; y la sección final evalúa el significado de las restricciones institucionales internas a la luz de la interpretación personalista del régimen militar en Chile y la experiencia comparativa con otros casos de régimen autoritario.

Esta reconstrucción pretende demostrar que durante 1974 y 1975, los comandantes militares idearon e instituyeron normas y procedimientos organizacionales con el objetivo deliberado de garantizar que se mantuviera el carácter colegiado original de la junta

militar o de impedir que una sola fuerza armada centralizara los poderes Ejecutivo y Legislativo y dominara las otras ramas de los militares. La motivación para crear normas que estructuraran las competencias y procedimientos no provenía del compromiso manifestado por los militares de restablecer el estado de derecho, como sostuvo un asesor civil (Cuevas 1974). El proceso de creación de normas se vio impulsado, más bien, por los conflictos entre los militares en la cúspide de la dictadura. En Chile, el diseño institucional dictatorial fue el resultado de un conflictivo proceso en que los comandantes en jefe de la Armada y la Fuerza Aérea hicieron valer sus derechos en repetidas ocasiones para bloquear los intentos de Pinochet de centralizar los poderes Ejecutivo y Legislativo. En este contexto, las normas que organizaban los poderes y los procedimientos codificaron los términos en que se resolvieron estas confrontaciones. Dichas normas especificaban en la ley las expectativas mutuas que las ramas tenían respecto de su participación en la dictadura y, en este caso, instauraban mecanismos que le garantizaban a cada comandante la oportunidad y el derecho legal de articular, representar y apegarse a sus opiniones individuales durante el proceso de toma de decisiones legislativas.

El significado de la junta legislativa como restricción institucional interna de la dictadura generalmente ha sido obviado por los analistas del régimen militar chileno. El que se haya subestimado así a la Junta se podría explicar en parte por sus propias modalidades de deliberación y de toma de decisiones a puertas cerradas. Sus sesiones eran secretas y lo que llegaba a ser de conocimiento público lo era, en el mejor de los casos, en forma distorsionada a través del rumor o de los transcendidos de la propia Junta.⁵ En este contexto, los estudiosos han construido sus descripciones del régimen militar basándose en las dimensiones más públicas de la definición institucional militar, especialmente, en la posición simultánea de Pinochet como comandante en jefe del Ejército y Presidente, así como en la larga duración de su ejercicio de ambos cargos. Desde una perspectiva comparativa, la situación de Pinochet no tiene paralelo dentro de los regímenes autoritarios recientes de América Latina. Sin embargo, esta dimensión pública sólo representa la mitad de la historia y no justifica que se califique esta dictadura como un régimen monístico y personalizado con el poder concentrado en Pinochet.

Fuera de estar de acuerdo sobre la urgencia de poner fin al gobierno de Allende, las Fuerzas Armadas chilenas llegaron al poder en septiembre de 1973 con una concepción rudimentaria, en el mejor de los casos, de cómo estructurar un gobierno militar. Esta preparación militar limitada en cuanto al arte de gobernar era en gran medida el reverso de la excepcional tradición chilena en términos de estabilidad institucional, constitucionalismo y legalismo. Más allá de implicar inexperiencia en el poder, este legado también se veía reflejado en la postura formalmente constitucionalista de los oficiales militares de más alto rango, en especial del comandante en jefe del Ejército, general Carlos Prats González. Durante los meses previos al golpe, esta orientación profesional hizo difícil complotar y conspirar contra el gobierno de Allende e imposibilitó que se llegara a acuerdos amplios sobre la organización postgolpe del poder militar.

La solidez y la flexibilidad de las instituciones liberales y democráticas chilenas y de la sociedad política en el período previo al golpe de 1973 no tenía igual en Sudamérica e incluso se destacaba según los criterios europeos. Tras la Independencia de 1810, se establecieron y consolidaron rápidamente las instituciones republicanas y el gobierno constitucional. Después de un breve período de inestabilidad postindependencia, que incluyó siete constituciones en menos de dos décadas, el orden político fue restaurado y se produjo una estabilidad constitucional excepcional; tanto fue así que, hasta antes de 1973, sólo estuvieron en vigencia dos constituciones: la de 1833 y la de 1925. Hay una serie de factores que han sido mencionados como parte de la combinación que contribuyó en esta capacidad de contener los conflictos políticos y sociales en el marco de instituciones liberales y democráticas: la relativamente rápida articulación con respecto a la economía global ocurrida tras la independencia y la aparición de fuentes de ingresos fiscales basadas en la minería; la creciente independencia del Congreso respecto del Ejecutivo desde mediados del siglo XIX; el temprano surgimiento de la oposición política entre los sectores de las clases dominantes previo tanto a la extensión del sufragio —que en Chile fue gradual— como a la creación de una fuerte burocracia estatal; los incentivos para entrar en el sistema político dada la representación proporcional y el pragmatismo del Partido Radical, que buscó alianzas sucesivas con

partidos de derecha y de izquierda; la consecuente competitividad del sistema partidista y la fragmentación de las fuerzas políticas que fomentaban y necesitaban el compromiso y los acuerdos; y la persistente fuerza política de los partidos tradicionales que se vio incrementada por la sobrerrepresentación de las zonas rurales y la sobrevivencia, hasta fines de la década de 1950, de los mecanismos de control oligárquicos de las elecciones en el campo.⁶

En el marco de la matriz multipartidista resultante, el Congreso se convirtió en la arena central para la negociación política y funcionó sin interrupción ante tensiones que pocos poderes legislativos del mundo han sido capaces de enfrentar. Tras su fundación en 1831, el Congreso chileno operó normalmente, siendo renovado mediante elecciones regulares durante noventa y tres años sin parar, y las dos ocasiones previas a 1973 en que fue cerrado (1924 y 1932) resultaron relativamente breves.⁷ La solidez de otras instituciones estatales previas al golpe son igualmente impactantes. Un *historiador del derecho* ha rastreado los orígenes de la presidencia y del Poder Judicial a los siglos XVI y XVII (Bravo Lira 1990, 31); por otra parte, la Corte Suprema de Chile, fundada en 1823, ostenta la segunda antigüedad en América, después de la Corte Suprema de Estados Unidos (Verdugo Marinkovic 1989, 54).

Esta estabilidad del gobierno representativo tuvo un enorme impacto en los militares chilenos. A diferencia de los militares de muchos otros países sudamericanos, las Fuerzas Armadas chilenas eran organizaciones disciplinadas, jerarquizadas y profesionales, centradas específicamente en asuntos de defensa. Las Fuerzas Armadas enfrentaron la crisis política de 1972-1973 sin ninguna experiencia reciente en la intervención o la administración del Estado. Su última incursión en política, ocurrida en la década de 1930, había sido traumática: los militares tuvieron que asumir la mayor parte de los costos de la depresión, y la politización de los oficiales puso al Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea a unos contra otros, provocando una seria erosión en la disciplina, organización y prestigio militares ante los ojos de la población civil. Esta experiencia negativa producto de la politización militar dio origen, en la década de 1930, a unas Fuerzas Armadas conscientemente no políticas, constitucionales y profesionales.⁸ La doctrina y la práctica del profesionalismo militar, reforzadas por la solidez del régimen civil después de 1932, significó que, a diferencia de sus contrapartes argentinas o brasileñas, las Fuerzas Armadas chilenas no tenían una vasta experiencia en

cuanto a golpes de Estado o gobierno militar a la cual echar mano —por lo que tuvieron que desarrollarla en el camino.⁹

Partiendo de lo que se sabe sobre la planificación del golpe, es razonable conjeturar que los oficiales que conspiraban para derrocar a Allende no estaban en una posición que les permitiera llegar a acuerdos amplios respecto de los contornos institucionales del régimen militar, ni a los contenidos de las políticas específicas. Aunque el general Pinochet (1982, 75) afirma que los preparativos activos para el golpe comenzaron, por parte del Ejército, a fines de junio de 1972, los informes de otros oficiales indican algo diferente. Especialmente al interior del Ejército, la postura constitucional del general Carlos Prats, su comandante en jefe, hizo que cualquier deliberación por parte de los oficiales fuera extremadamente riesgosa y tenue;¹⁰ por ende, la planificación parece haber comenzado considerablemente después de lo que indica Pinochet. El golpe fue en primer lugar una iniciativa de la Armada y de la Fuerza Aérea, y la coordinación entre las diferentes ramas comenzó tan sólo después del fallido intento de golpe del 29 de junio de 1973 por parte de un batallón de tanques de Santiago.¹¹ Las principales preocupaciones de los conspiradores eran la seguridad nacional, controlar las telecomunicaciones y garantizar que todos los oficiales a cargo de tropas adhirieran al movimiento (Varas 1979, 127-28), ya que los oficiales involucrados temían que cualquier división vertical u horizontal de las Fuerzas Armadas pudiera llevar directamente a la guerra civil. Hasta pocos días antes del golpe, los conspiradores de la Armada y la Fuerza Aérea no estaban seguros de las intenciones del general Pinochet.¹² De modo que, en este contexto, la primera prioridad era garantizar el éxito del golpe, no anticipar la organización práctica del poder militar.

Por ende, al momento del golpe, se habían hecho los preparativos para realizar una acción contra el gobierno de Allende, pero existía poca coordinación entre las Fuerzas Armadas respecto de cómo gobernar o cuánto mantenerse en el poder.¹³ A lo más, parece haber existido un “acuerdo de caballeros” de que la presidencia de la Junta rotaría entre sus miembros (Huidobro 1989, 265). En cualquier caso, incluso aunque los oficiales que complotaban en el golpe hubieran llegado a acuerdos relativos a la estructura del gobierno militar, dichos acuerdos prácticamente con toda seguridad habrían tenido que ser renegociados *ex post*, dado que las posiciones de autoridad al interior de cada rama probablemente se verían afectadas

por el resultado del movimiento y por la solidez de cada cadena de mando durante el intento de golpe mismo. Por lo tanto, es posible que cualquier acuerdo sólo pudiera hacerse una vez que los cuerpos de oficiales de cada rama se hubieran estabilizado. Esta drástica reorganización ocurrió el 11 de septiembre de 1973, en la cumbre tanto de la Armada como de Carabineros —el contraalmirante José Toribio Merino desplazó al almirante Raúl Montero Cornejo como comandante en jefe de la Armada; mientras que el general César Mendoza Durán, el general con la octava antigüedad en la fuerza de Carabineros, usurpó la posición del general director general José María Sepúlveda.¹⁴

La falta de un acuerdo previo sobre la organización militar y legal del régimen militar quedó en evidencia en los primeros días después del golpe, cuando se dio una situación de total excepción legal y de régimen de facto. Con gran parte de la Constitución reducida a escombros, las órdenes militares ocuparon el lugar de las leyes civiles y penales ordinarias. Las Fuerzas Armadas emitieron bandos para dar instrucciones a la población civil. Dichos bandos eran edictos penales y administrativos excepcionales sin fundamento constitucional y, según el Código de Justicia Militar (en adelante CdJM), podían ser utilizados en tiempos de guerra para gobernar a las tropas y a los habitantes de los territorios ocupados.¹⁵ El primer bando del 11 de septiembre de 1973 notificaba a la población que los actos de sabotaje serían sancionados: “en la forma más drástica posible, en el lugar mismo del hecho sin otra limitación que no sea la determinación de las autoridades del caso, del o los responsables”. El mismo 11 de septiembre y en los días siguientes, la Junta emitió otros bandos para dar instrucciones a los civiles y notificar a la población de las medidas que estaban siendo tomadas para establecer el orden. Los bandos fueron utilizados para instaurar el toque de queda, notificar a prominentes figuras políticas de que debían presentarse en el Ministerio de Defensa, prohibir las reuniones públicas, autorizar la ejecución sumaria de individuos involucrados en actos de resistencia armada, instituir la censura previa a la prensa y suspender emisiones de radio, disolver el Congreso y justificar la intervención de las Fuerzas Armadas.¹⁶

La Junta misma se constituyó formalmente recién la mañana del 12 de septiembre de 1973, tras la apresurada redacción del Acta de Constitución de la Junta de Gobierno (D.L. N° 1, D.O., 18 de septiembre de 1973) por parte de los asesores jurídicos de la Armada y

su aprobación por los tres comandantes en jefe y el general director de Carabineros (Fontaine 1988, 13; Huidobro 1989, 262-65).¹⁷ Los precedentes a los que se recurría para dictar este decreto ley, así como las ambigüedades en su contenido, apoyan la idea de que las Fuerzas Armadas no compartían un plan común que definiera la forma en que se estructuraría el gobierno militar. Según Sergio Rillón Romani, el asesor legal naval que redactó el primer borrador del D.L. N° 1, este decreto ley tenía por modelo el documento fundante de la junta chilena anterior, la República Socialista de 1932, afirmación confirmada por la considerable similitud entre el primer decreto ley de 1973 y los dos primeros decretos de la Junta de 1932.¹⁸

Asimismo, la primera proclama institucional definía poco el alcance y las atribuciones del nuevo gobierno militar. Establecía que los oficiales habían constituido una Junta de Gobierno y asumido el Mando Supremo de la Nación. No obstante, la naturaleza de la autoridad así asumida era ambigua, dado que el Mando Supremo de la Nación no tenía significado alguno dentro de la tradición constitucional chilena.¹⁹ Como resultado, quedaba abierta la pregunta de si la Junta ejercería funciones ejecutivas, legislativas y constituyentes y cómo lo haría. El decreto ley designaba al general Pinochet como presidente de la Junta y comprometía a esta a respetar la independencia del Poder Judicial y a defender la Constitución y la ley, pero este último compromiso quedaba sometido a la típica salvedad dictatorial de que sería cumplido: “en la medida en que la actual situación del país lo permita” a la luz de las metas establecidas por la Junta. Respecto de la presidencia de la Junta, no se le confería ninguna atribución específica.²⁰ Más que una constitución organizacional de la estructura del régimen militar, el D.L. N° 1 era simplemente el primer instrumento para darle un marco legal a la Junta y, en tanto tal, hacía poco para disipar la incertidumbre respecto del alcance y límites de los poderes que serían asumidos por el nuevo régimen militar.

Durante los primeros días después del golpe, los imperativos que se supone imponía la “actual situación” desplazaron los procedimientos y garantías legales ordinarios. Para enfrentar la “emergencia”, la Junta amplió, tanto para sí misma como para sus oficiales inferiores, de inmediato el alcance de la autoridad discrecional legalmente permitida. En su primera sesión oficial del 13 de septiembre de 1973, la Junta acordó que, ante situaciones de emergencia, cada comandante debía resolver dichas situaciones en forma independiente

y luego informar a la Junta (AHJG, 1, 13 de septiembre de 1973, 1).²¹ También se promulgaron decretos leyes que delegaban una amplia autoridad en los comandantes de división y a los comandantes de las zonas de emergencia. Esta delegación incluía la autoridad para ordenar, prohibir y sancionar actos que fueran punibles por el solo hecho de haber sido definidos como delitos en los bandos emitidos por esos mismos oficiales.²² Durante los primeros meses del régimen militar, la supremacía de la ley se vio aun más socavada por la decisión de la Junta de suspender temporalmente la facultad de la Contraloría General de la República para controlar la legalidad de los decretos y resoluciones administrativos (toma de razón) antes de que estos se hicieran efectivos (AHJG, 1, 13 de septiembre de 1973, 4).²³ En el corto plazo, esta decisión amplificó en gran medida la prerrogativa regulatoria del gobierno militar.

Aunque los primeros días después del golpe se vieron marcados por una implosión de normas legales y una explosión de prerrogativas militares, las Fuerzas Armadas rápidamente dieron los primeros pasos para centralizar y coordinar las facultades para crear leyes y administrar, y darle una forma legal adecuada a las primeras medidas del régimen y su arrogación de la autoridad gubernamental. En forma inmediata fue creado²⁴ el Comité de Asesoría y Coordinación Jurídica de la Junta de Gobierno y —prácticamente a unos pocos días del golpe— se nombró una comisión de prominentes profesores de derecho constitucional y ex políticos, la Comisión Constituyente, con el fin de comenzar a elaborar el borrador de una nueva constitución. También se dieron algunos pasos para frenar la dispersión y duplicación inicial de la autoridad, centralizando la transmisión de las órdenes a los jefes militares de los departamentos y provincias a través de los Ministerios del Interior y de Defensa Nacional (AHJG, 3, 16 de septiembre de 1973) y mediante la revisión, por parte del Comité de Asesoría, de todos los bandos antes de su publicación (AHJG, 11, 28 de septiembre de 1973). Para lograr estos mismos objetivos, materias que habían sido reguladas a través de bandos fueron legalizadas como decretos leyes. Así, por ejemplo, aunque el Congreso había sido disuelto por el bando N° 29 el 13 de septiembre de 1973, diez días después fue disuelto nuevamente mediante un decreto ley (D.L. N° 27, D.O., 24 de septiembre de 1973). Esta conversión de los bandos en decretos leyes implicó a veces modificar la legislación promulgada por los gobiernos democráticos anteriores; con lo cual, los cambios decretados por la Junta fueron

incorporados al corpus formal del marco legal anterior.²⁵ También se promulgaron una serie de decretos leyes que tendieron un puente con el derecho público previo; de tal modo que se otorgaron, a la Junta o a otros nuevos funcionarios de facto, la autoridad legal y los cargos preexistentes. Este vínculo legal facilitó y validó los procedimientos y nombramientos al interior de la administración y de los organismos estatales descentralizados.

Aunque esta primera serie de medidas legalistas podría ser imputada a una preocupación normativa por restaurar la legalidad presente entre los oficiales superiores militares, nada en la naturaleza de estas primeras medidas garantiza tal interpretación. Por el contrario, la preocupación militar por las formas legales puede explicarse fácilmente en términos instrumentalmente racionales. En las Fuerzas Armadas se da un carácter burocrático y jerárquico, y la concomitante tradición militar de operar vía órdenes y reglas formales. Sin embargo, los imperativos de administrar el Estado probablemente eran más apremiantes. Al igual que en cualquier estado moderno (Poggi 1978), en Chile, el derecho proveyó el lenguaje a través del cual dirigirse a los sujetos, así como los medios a través de los cuales organizar, coordinar y movilizar a los muchos cargos y burocracias que conformaban el aparato estatal. En la medida en que el Estado chileno estaba estructurado en términos de normas legalmente racionales e impersonales, las Fuerzas Armadas del país no tenían otra alternativa más que usar las formas legales si querían hacerse efectivamente con el control del Estado y garantizar la continuidad administrativa más allá de esos primeros días en los cuales podían suspenderse las actividades estatales y era posible manejar el orden público sólo mediante la coerción y las órdenes militares.

Si bien la Junta se volcó inmediatamente hacia la ley como uno de los “lenguajes” de gobierno (y claramente no como el único lenguaje posible, dada la intensidad de la represión), resulta impactante que, durante sus primeros meses en el poder, los miembros de la Junta estuvieran poco preocupados por crear leyes que especificaran quién ejercería poderes específicos, y que regularan la forma en que ellos mismos tomarían las decisiones. Es posible especular que la necesidad de tales normas probablemente aparece recién cuando se anticipan conflictos entre los miembros del cuerpo que toma las decisiones. En este caso, las diferencias en su experiencia previa podrían explicar el agudo contraste entre la ausencia de cualquier tipo

de derecho público dictatorial inicial en Chile y la inmediata promulgación de un cuerpo de leyes de este tipo por parte de las Fuerzas Armadas argentinas al momento de tomarse el poder en marzo de 1976.²⁶ La preocupación de los militares argentinos por reglamentar las relaciones de poder entre las diversas ramas ha sido atribuida al deseo de los comandantes de los diferentes servicios de impedir cualquier tipo de personalización del poder, como ocurrió durante la presidencia de facto del retirado general Juan Carlos Onganía, quien gobernó después de 1966 sin ningún contrapeso militar tras la disolución de la junta militar original (Perina 1983, 173; Remmer 1989a, 39). En Chile, tales precedentes cercanos estaban ausentes y la preocupación por la necesidad de normas de procedimiento emergió recién cuando se hicieron evidentes los peligros e inconvenientes de una toma de decisiones no regulada. Así, durante 1974 y 1975, el derecho público de la dictadura fue promulgado como un subproducto de los conflictos internos respecto de la naturaleza de la presidencia de la Junta, los procedimientos legislativos y la fusión de las funciones legislativas y ejecutivas en la misma Junta.

1974-1975: LA SEPARACIÓN DE PODERES

LA DEFINICIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS

La Junta comenzó a trabajar en la regulación de los procedimientos legislativos inmediatamente después de promulgar el Estatuto de la Junta. Es sugerente que tales deliberaciones hayan dado lugar rápidamente a exigencias explícitas de que se estableciera una separación de funciones; y, a comienzos de 1975, estas culminaron con la decisión de crear la Secretaría de Legislación y las comisiones legislativas. Una vez más, una jugada del COAJ para arrogarse el control sobre la creación de los decretos leyes encendió la controversia, impulsando al almirante Merino y al general Leigh a insistir en la necesidad de separar las funciones ejecutivas y legislativas, y de poner en funcionamiento procedimientos legislativos que institucionalizaran dicha separación.

Tras la promulgación del D.L. N° 527, los procedimientos legislativos se discutieron por primera vez a fines de julio de 1974 (AHJG, 141, 30 de julio de 1974, 3-9). Durante esta primera discusión, el general Canessa, jefe del COAJ, presentó una visión general de las deficiencias del sistema existente y sugirió un procedimiento alternativo, junto con entregar los antecedentes respectivos y el borrador de un decreto ley que regulaba los procedimientos legislativos. Las críticas de Canessa destacaban que los procedimientos informales existentes carecían de etapas que garantizaran que

los decretos leyes promulgados fueran en la misma línea que las políticas globales de la Junta. Señalaba además que los proyectos llegaban directamente desde el ministerio interesado, luego eran sometidos a una revisión legal, aunque no política, por el Comité de Asesoría y Coordinación Jurídica (a veces se omitía esta etapa), y que sólo en las etapas finales, cuando ya estaba listo para ser firmado, el proyecto era presentado a la Junta. A menudo, la cantidad de proyectos o su urgencia impedían que todos los miembros de la Junta estudiaran cada proyecto en detalle, así que los decretos leyes solían ser firmados en forma independiente por cada uno de ellos. Aun más, argumentaba, dada la facilidad con que la Junta podía legislar, los ministerios querían crear leyes para resolver incluso dificultades relativamente menores. Como señaló Canessa, se estaba promulgando un excesivo número de decretos leyes y estos a menudo eran excesivamente regulatorios, difíciles de aplicar y requerían frecuentes modificaciones. El mayor inconveniente que él percibía era la promulgación de decretos leyes contradictorios, hecho que atribuía a la falta de una política común (AHJG, 141, 30 de julio de 1974, 4-6).⁵⁶ Este estado de confusión legislativo sólo podía producir inseguridad legal.

Canessa propuso que se instaurara un mecanismo para limitar las ambiciones legislativas de los ministerios y garantizar la total participación de la Junta en la actividad legislativa. En este sentido, defendía que el propio COAJ actuara como un filtro entre los ministerios y la Junta, dándole la responsabilidad de preparar y coordinar todos los proyectos legislativos. En esta propuesta, sin importar dónde se originaran estos, ya fuera en el Ejecutivo o en la Junta, el COAJ podría jugar un papel más importante en la revisión de las iniciativas legislativas: tras recibir las iniciativas ministeriales con sus respectivos antecedentes, el COAJ informaría a la Junta del contenido de los proyectos y presentaría “un juicio sobre la conformidad del proyecto con la política legislativa de la Junta de Gobierno y de la acción gubernativa” (AHJG, 141, 30 de julio de 1974, Anexo 1c, art. 9). Si la Junta aprobaba la idea de legislar, el proyecto volvería al COAJ con directrices amplias y observaciones precisas. Allí, en un trabajo conjunto con los ministerios y el Comité de Asesoría y Coordinación Jurídica, se prepararía un borrador y alternativas definitivas (las iniciativas de la Junta partirían por esta etapa). El borrador final sería presentado entonces a la Junta, que lo aprobaría, rechazaría o enmendaría. Además, Canessa defendía que

el Presidente pudiera saltarse, si el COAJ así lo recomendaba, todas las etapas previas a la presentación verbal a la Junta, si consideraba que un proyecto no se relacionaba directamente con las políticas legislativas de la Junta o del gobierno, ni las afectaba (art. 13).

La pretensión del COAJ de intervenir en el proceso legislativo como el defensor regular de una única y conocida “política legislativa” de la Junta y del gobierno implicaba una tremenda fuente de poder e influencia en la labor cotidiana del gobierno militar —así como el arrogarse también dicho poder e influencia. Estas implicaciones no deben de haber pasado inadvertidas por los otros comandantes en jefe. Tras la presentación de Canessa, el general Leigh insistió en que, a pesar de que apoyaba el regular los procedimientos legislativos, el comité legislativo debía depender directamente de la Junta, y estar completamente separado y ser independiente del COAJ. Sólo de esta forma, argumentaba, podían separarse apropiadamente los poderes legislativos del Ejecutivo. El almirante Merino respaldó esta posición y, a pesar de la réplica del general Canessa de que una separación de los poderes Ejecutivo y Legislativo sería perjudicial, la Junta rechazó la propuesta del COAJ instruyéndolo para que preparara un nuevo proyecto que incorporara las posiciones del general Leigh y del almirante Merino (AHJG, 141, 30 de julio de 1974, 9).

La regulación de los procedimientos legislativos no volvió a aparecer en la agenda hasta marzo de 1975, cuando fue el único tema de una sesión que duró todo un día, seguida por una serie de sesiones que estuvieron dedicadas en forma exclusiva al proceso legislativo, hasta que se alcanzó el acuerdo a mediados de abril de 1975. En la primera de estas sesiones, el nuevo jefe del COAJ, el general de Ejército Aníbal Labarca, presentó una propuesta sólo levemente diferente de la fórmula original de Canessa. En respuesta, el general Leigh manifestó inmediatamente su desacuerdo. El proyecto, argumentó, “interfiere en materia de fondo con la separación que debe haber entre el área Ejecutiva y el área Legislativa. En el proyecto expuesto en esta sesión, el Comité Asesor continúa siendo el núcleo central del sistema” (AHJG, 184, 12 de marzo de 1975, 3). Leigh procedió a presentar un decreto ley alternativo que separaba los procedimientos legislativos creando un Consejo Legislativo, compuesto por dos representantes de cada miembro de la Junta, que tendría a su cargo todas las etapas del estudio de los proyectos legislativos: elaboración, comentarios, borrador y exposición ante la Junta. El almirante Carvajal, que actuaba en representación del

almirante Merino en dicha sesión, apoyó de inmediato la posición de Leigh; tras lo cual se desató una larga discusión sobre las deficiencias de crear decretos leyes sin un marco regulatorio, el papel del COAJ y la necesidad de separar los poderes (AHJG, 184, 12 de marzo de 1975, 4, 5-17).

Es preciso destacar que la necesidad de definir los procedimientos legislativos se planteaba explícitamente como un problema de separación de poderes. Tal como había señalado Leigh, la base de este proyecto era la “independencia de la legislación del Gobierno de los otros Poderes del Estado” (AHJG, 184, 12 de marzo de 1975, 6). Cuando Labarca insistió en otorgarle un papel central al COAJ, Leigh recalcó una vez más la necesidad de separar los poderes: “El Comité Asesor está viendo todo de todo. El Comité Asesor está usando ese organismo legislativo que tiene para toda materia, de todo orden, ejecutivas, legislativas o de orden general. El espíritu de lo que nosotros queremos es separar la función legislativa. No dejarla radicada en el Comité Asesor...” (AHJG, 184, 12 de marzo de 1975, 8).

Tras la exigencia de la Armada y de la Fuerza Aérea de separar los poderes subyacía una serie de preocupaciones. La motivación más amplia era la eficiencia: la confusión de poderes y la falta de procedimientos claros había producido un desastre práctico. Como señaló el general Leigh, se habían promulgado tantos decretos leyes que la Junta estaba “creando una verdadera selva jurídica a pasos agigantados y acelerados”.⁵⁷ Otro incentivo era impedir que oficiales de otras ramas incursionaran en áreas de autoridad que correspondían al almirante Merino y al general Leigh. Por ejemplo, tras la formación del Comité de Asesoría y Coordinación Jurídica, este órgano —así como sus posteriores permutaciones institucionales— siempre fue presidido por un oficial de la justicia naval, aun cuando se convirtió en una subsecretaría del COAJ. El Comité era el blanco de las críticas de los analistas del COAJ, que menospreciaban su énfasis estrictamente jurídico y técnico. Este legalismo, argumentaban, dejó a la Junta sin el consejo político necesario para coordinar y consolidar las políticas de la Junta, vacío que el COAJ estaba ansioso por llenar. Para que la Armada pudiera mantener su posición institucional dentro del proceso legislativo, tenía que bloquear las pretensiones del COAJ controlado por el Ejército.

Estos conflictos con el COAJ reflejaban además diferencias políticas sustantivas. Tras el golpe, la Armada había estado a cargo de la política económica y había traído al gobierno a economistas

civiles y neoliberales, que terminaron por dominar en la política y la planificación económicas. Por otra parte, la división económica del COAJ estaba conformada por economistas del Ejército proestatistas y nacionalistas, que eran vistos con aprensión por los economistas del Odeplan, la oficina de planificación que fue el campo fértil en que se gestó la reestructuración económica neoliberal. Por ende, para el proyecto de reestructuración económica de la Armada era clave limitar la influencia del COAJ en el proceso legislativo.⁵⁸ Finalmente, al general Pinochet también le interesaba separar las funciones ejecutivas y legislativas, dado que esto podía contribuir a consolidar la presidencia.

Por otra parte, se entendía que la separación de las funciones legislativas y ejecutivas también involucraba una separación de personas. Por ende, en una primera instancia, se acordó que la decisión preliminar de iniciar la legislación sería de exclusiva competencia del almirante Merino, del general Leigh y del general Mendoza, quienes juntos dirigirían también el estudio y la elaboración de todos los proyectos de ley. El general Pinochet sólo participaría en la etapa final de exposición y resolución, aunque se le permitiría presentar sus observaciones en cualquier etapa del proceso (AHJG, 184, 12 de marzo de 1975, 6-9, 13-16). Asimismo, la posibilidad de organizar el sistema involucrando ampliamente a los consejos ministeriales, algo que el general Leigh había sugerido en un comienzo, fue abandonada a la larga, ya que habría implicado una disminución del personal del Ejecutivo. Los ministros del gabinete, por ende, se vieron limitados a informar sobre los proyectos de su competencia (AHJG, 184, 12 de marzo de 1975, 10-12, 14; 185, 12 de marzo de 1975, 4-5).

Sin embargo, la división del trabajo en los consejos ministeriales de acuerdo con el área política se convirtió en la base de tres comisiones legislativas que debían procesar y preparar todos los proyectos propios de sus respectivas áreas de competencia. Cada comisión estaba presidida por un miembro de la Junta. Basándose en el principio de que el general Pinochet debía quedar excluido de la elaboración de los decretos leyes, no se creó ninguna comisión para él.⁵⁹ También se formó una cuarta comisión legislativa especial para manejar las materias de defensa nacional. Esta comisión difería de las otras en cuanto su estructura reproducía la composición colegiada de la Junta. En determinado momento, se acordó que el almirante Merino también presidiría esta comisión (AHJG, 189, 9 de

abril de 1975, 5), pero esto no quedó especificado en ninguna norma o decreto ley.

Una vez que se llegó a acuerdo respecto del esquema legislativo básico, el texto fue afinado en sucesivas sesiones donde se trabajó en los detalles organizacionales.⁶⁰ Una innovación importante fue la creación de la Secretaría de Legislación, que debía convertirse en el corazón del sistema legislativo. En tanto sede del análisis y la coordinación formal jurídica, la Secretaría de Legislación debía coordinar el flujo de proyectos y documentos a través del sistema. La Junta se puso de acuerdo sobre el documento y firmó el texto del decreto ley que organizaba el sistema legislativo el 17 de abril de 1975, pero demoró su publicación para dar lugar a una marcha blanca y a la redacción de los borradores de las normas que regularían las comisiones legislativas y la Secretaría de Legislación. Poco tiempo después, se llegó a acuerdo sobre una versión preliminar de la normativa y comenzó el nombramiento de los miembros de las comisiones (AHJG, 196, 15 de mayo de 1975, 5). A juzgar por las actas de la Junta, parece que esta comenzó a trabajar bajo las nuevas normas en la sesión 208: esta es la primera sesión identificada como una “Sesión Secreta Legislativa”, las sesiones previas habían sido identificadas sólo como “Sesión Secreta” (AHJG, 208, 24 de junio de 1975, 1). El D.L. N° 991 en cuestión fue publicado recién el 3 de enero de 1976, una vez que el sistema legislativo ya se encontraba listo y funcionando.

El D.L. N° 991

Los procedimientos legislativos establecidos en el D.L. N° 991 y sus regulaciones complementarias (D.S. (J) 220, D.O., 21 de abril de 1976) racionalizaban sin lugar a dudas el proceso de legislación. A diferencia del sistema informal precedente, el nuevo procedimiento especificaba una serie precisa de etapas —con plazos para cada una de ellas— para la presentación, análisis jurídico, elaboración, enmienda y aprobación de las iniciativas legislativas.

Los proyectos entraban al sistema a través de la Secretaría de Legislación, que confirmaba que el proyecto entraba con la documentación suplementaria requerida, lo asignaba a la comisión correspondiente, distribuía el proyecto a las otras comisiones y preparaba una revisión puramente jurídica de las implicancias legales

sustantivas del mismo, su articulación formal, efectos en la legislación existente y correlación con el sistema legal en su totalidad. La Secretaría de Legislación no revisaba el mérito o conveniencia de los proyectos revisados. Estos asuntos políticos y técnicos eran la prerrogativa de las comisiones legislativas.

A pesar de la división del trabajo de acuerdo con las áreas políticas, cada comisión elaboraba un informe y presentaba sus observaciones a todos los proyectos ante la comisión que supervisaba cada proyecto en particular. Esta comisión estudiaba en mayor detalle la iniciativa, incorporaba las observaciones y objeciones, y trataba de producir un borrador lo más armónico posible. Los artículos que aún produjeran desacuerdos eran presentados con las redacciones alternativas que se estaban discutiendo. El proyecto revisado, acompañado por un informe que explicaba las modificaciones y las posiciones de cada comisión, volvía entonces a la Secretaría de Legislación para que fuera elevado a la Junta. El D.L. N° 991 también entregaba procedimientos restringidos para el manejo de proyectos reservados.⁶¹ Aun así, excepto bajo circunstancias debidamente justificadas, no podía utilizarse ningún otro procedimiento para procesar los decretos leyes que el sancionado por el D.L. N° 991 (art. 29).

De esta forma, junto con la Secretaría de Legislación, las comisiones legislativas conformaban una organización capaz de procesar simultáneamente múltiples iniciativas legales. La provisión de un análisis cuidadoso e independiente y la articulación de posiciones opuestas disminuían la carga sobre la Junta como cuerpo, dado que el funcionamiento cotidiano del sistema delimitaba áreas de consenso y de desacuerdo previas a la consideración final del proyecto al interior de la Junta en pleno.

El sistema de las comisiones legislativas funcionó hasta el término del régimen militar en 1990, siendo modificada sólo levemente en el año 1981 para adecuarlo a la Constitución de 1980. A pesar de que comúnmente se caracteriza a la Junta como un Poder Legislativo a aprobar automáticamente leyes ya decididas, este sistema proporcionó una base institucional para que cada comandante elaborara posiciones deliberadamente independientes. Estas normas de procedimiento otorgaban oportunidades de voz en todas las etapas y, a pesar de que todo el sistema estaba inmerso en el secreto, el proceso legislativo quedaba estructurado internamente siguiendo principios de publicidad y transparencia. Por ley, la Secretaría de Legislación debía distribuir a cada comisión legislativa copia de

todos los documentos que entraran al sistema o pasaran por él —se tenían que distribuir todos los proyectos, informes, observaciones de las comisiones y enmiendas sin importar su origen. De esta manera, se construyeron mecanismos de procedimiento que le permitían a cada miembro de la Junta articular y presentar sus opiniones y desacuerdos desde la presentación de las propuestas legislativas, así como iniciar una legislación sobre cualquier materia en forma individual.⁶²

Aunque el poder de decisión final seguía siendo competencia exclusiva de la Junta, podría llevar a error minimizar la importancia de las comisiones legislativas porque “no disfrutaban de autonomía al momento de tomar las decisiones” (Huneus 1997, 76). Las comisiones legislativas no eran agrupaciones auxiliares de asesores civiles cuyo consejo podía ser atendido o ignorado por la Junta. Dichas comisiones eran, más bien, los órganos de trabajo centrales a través de los cuales cada comandante elaboraba una posición concreta sobre la miríada de propuestas legislativas presentadas a la Junta. Como veremos reiteradamente en los siguientes capítulos, este sistema le garantizaba a cada comandante en jefe el consejo legal y el tiempo institucional esenciales para desarrollar posiciones informadas respecto de materias de legislación. En este sentido, los procedimientos legislativos regulares eran una importante salvaguarda contra el artificio de imponer decretos leyes sobre la base de la urgencia o de la necesidad de mantener la unidad de la Junta, truco que se había utilizado reiteradamente previo a la promulgación del D.L. N° 991 y a la creación de las comisiones legislativas. Junto con la regla de la unanimidad, el sistema legislativo recién creado le entregaba a cada comandante un canal para influir efectivamente en el contenido de los decretos leyes o para bloquearlos y evitar que se convirtieran en leyes, cuando estos eran objetados en forma irremediable.

PERSONALIZACIÓN Y RESTRICCIONES INSTITUCIONALES AUTORITARIAS

Hacia mediados de 1975, tras un período de ejercicio del poder sin regulación, la Junta había completado la codificación de sus procedimientos y su organización interna. Si bien en un comienzo los poderes Ejecutivo y Legislativo inicialmente estuvieron fusionados y la regla para la toma de decisiones fue la unanimidad, hacia mediados

de 1975 ya se había instituido un sistema legal que diferenciaba claramente los poderes —en cuanto a función, competencias y personal a cargo— y especificaba normas positivas de procedimiento para crear las leyes. Tal como muestran los documentos recién expuestos, estos cambios introdujeron una separación de poderes que constituyó la cúspide de un sistema de poder altamente concentrado. Pinochet salió con la presidencia en sus manos, pero los otros comandantes en jefe defendieron e institucionalizaron su papel en el proceso legislativo, estableciendo así un primer sistema de control institucional. Veremos a continuación que este sistema de control fue decisivo en todo el desarrollo institucional posterior, en particular en la decisión de promulgar la Constitución de 1980 y en permitir que dicha Constitución operara como un límite tanto para el Ejecutivo militar como para la junta legislativa desde 1981 hasta 1990.

A pesar del papel clave que jugaron durante los años del gobierno militar, tanto la junta legislativa como cualquier posibilidad de restricción institucional interna al régimen generalmente han sido dejadas de lado en las descripciones que han hecho los expertos en el régimen militar en Chile. Las distorsiones en estas interpretaciones pueden ser atribuidas, en parte, al funcionamiento no pública de la Junta y a la imposibilidad de acceder, hasta hace muy poco tiempo, a cualquier documento que diera cuenta de dicho funcionamiento. Sin embargo, estas descripciones también hacen inferencias engañosas respecto del hecho de que Pinochet ocupara simultáneamente el cargo de comandante en jefe del Ejército y Presidente, como también respecto de la regla de tomar decisiones en forma unánime. Habitualmente, la posición de Pinochet como comandante en jefe del Ejército y Presidente aparecería como la piedra angular para caracterizar la dictadura como “personalista”: como comandante en jefe, Pinochet modela y manipula el Ejército a voluntad, controlando cualquier intento interno por atacar su supremacía; como Presidente, logra el control político y subordina a los comandantes de las otras fuerzas a realizar meras actividades legislativas, que supuestamente también domina.⁶³ Desde esta perspectiva, el “gobierno de un solo hombre”, el control indiscutible del “alto mando del Ejército y el Ejecutivo” y la estructura institucional “sultanista” le permitieron a Pinochet evitar el faccionalismo corrosivo, las divisiones intermilitares y las consiguientes presiones institucionales de que los militares se retiraran a sus cuarteles, que los expertos han identificado como factores que explican la menor duración de los regímenes militares

por oposición a los regímenes personalistas o monopartidistas.⁶⁴ La comandancia del Ejército y el control del Ejecutivo pasan a significar así supremacía y libertad absolutas respecto de cualquier límite proveniente de la estructura colegiada original de la Junta y su institucionalización durante el período 1974-1975.

Esta sección destaca la especificidad comparativa de los límites institucionales chilenos mediante un examen crítico de la posición de la presidencia y la unanimidad en el argumento de la personalización del poder. Cabe señalar que dicha caracterización personalista del régimen militar chileno se construye sobre dos aspectos del mandato de Pinochet durante el régimen militar: (a) la concentración simultánea de las atribuciones de la presidencia y de las de comandante en jefe del Ejército y (b) la ausencia total de reemplazo del Presidente en el curso de dieciséis años y medio de régimen militar. Ambos hechos resultan indiscutibles y atípicos. Sin embargo, la pregunta sigue siendo si esto implica efectivamente una supremacía absoluta y una ausencia de límites al interior de la Junta. ¿Una presidencia unipersonal es incompatible con límites establecidos por otro cuerpo? No lo creo e insisto en que quienes proponen la personalización no consiguen demostrar la supremacía de Pinochet por sobre los otros miembros de la Junta. A continuación desarrollaré estos puntos y destacaré el significado comparativo que tiene el caso chileno en tres etapas. Primero, reconoceré el carácter altamente excepcional del doble estatus de Pinochet como comandante en jefe y Presidente. Luego, pondré en evidencia la debilidad de las afirmaciones que sostienen la supremacía de Pinochet en la creación de las leyes y concluiré enfatizando cómo la incapacidad de Pinochet para manejar la Junta a voluntad le permitió operar a esta como un límite, punto cuya significación resulta evidente al comparar la Junta chilena con los poderes legislativos en otros regímenes autoritarios, en particular, con las cortes franquistas y el Congreso brasileño durante el período 1964-1985.

regla de la toma de decisiones por unanimidad, así como las reiteradas diferencias a su interior explican la decisión del régimen de promulgar una Constitución en 1980, su contenido y el porqué la Junta toleró la existencia de restricciones institucionales externas durante el período de 1981-1990, aun cuando estas instituciones actuaran en contra de los militares y, en último término, contribuyeran a la disolución del propio régimen militar. Frente a la sociedad, la existencia de límites internos no alteró en nada el carácter dictatorial del régimen; en particular, porque la Junta operó en forma cuidadosamente encubierta de la vista pública. Pero, a pesar de todo, la separación de poderes establecida en 1974-1975 modeló de manera decisiva el curso futuro del régimen militar en Chile.

NOTAS

1. Además de los artículos que especifican las calificaciones y procedimientos para elegir al Presidente, los artículos de la Constitución de 1925 pertinentes a este respecto son art. 3, 4 y 22:
 - art. 3. Ninguna persona o reunión de personas pueden tomar el título o representación del pueblo, arrogarse sus derechos ni hacer peticiones en su nombre. La infracción de este artículo es sedición.
 - art. 4. Ninguna persona, ni reunión de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo.
 - art. 22. La fuerza pública está constituida única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes...
2. Los miembros de la Junta de Gobierno fueron respectivamente: general Augusto Pinochet Ugarte, almirante José Toribio Merino Castro, general Gustavo Leigh Guzmán y general César Mendoza Durán.
3. Pinochet mantendría un voto personal dentro de la Junta hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1980 en marzo de 1981. La Constitución de 1980 sólo produjo cambios menores en los mecanismos institucionales analizados aquí. Estos cambios se discuten en el Capítulo 7.
4. La forma de ejercer los poderes constituyentes y la facultad de control de constitucionalidad de la Corte Suprema son examinadas en el Capítulo 3. Este es el primero de los capítulos que analizan si la Constitución, el Poder Judicial y la Contraloría General de la República —los tres baluartes institucionales tradicionales contra los actos arbitrarios de la autoridad— ponían límites al poder prerrogativo de la junta militar. El Capítulo 4 analiza la eficacia del Poder Judicial como restricción ante la represión extralegal.
5. Este debate secreto y alejado del escrutinio público fue sumamente funcional para el régimen de las Fuerzas Armadas, en la medida en que le permitió a los comandantes en jefe articular sus diferencias a nivel interno sin erosionar la capacidad de la Junta para presentar su poder públicamente como sin divisiones y monolítico. Es más, el secreto hizo que ninguna divergencia política pudiera ser manipulada por actores con otros intereses políticos o corporativos, y ayudó a impedir que produjeran efectos secundarios en las filas de las instituciones militares. Al permitirle a la Junta articular sus diferencias sin publicidad, el aislamiento en

- la toma de decisiones fue decisivo al momento de evitar la emergencia de clivajes debilitadores al interior de las Fuerzas Armadas o entre ellas, politización que los oficiales de superiores consideraban podía atentar contra su supremacía.
6. Sobre estos diversos componentes de la estabilidad democrática en Chile, ver Gil 1966; Zeitlin 1968; Pinto 1970; Valenzuela 1977; Moulian 1982; Valenzuela 1985; y Scully 1992.
 7. En la primera ocasión, el Congreso se vio interrumpido desde septiembre de 1924 a marzo de 1926; en la segunda, fue suspendido entre junio y diciembre de 1932 (Bravo Lira 1977, 39).
 8. Tal como señala Nunn (1976, 195-6), un historiador de las Fuerzas Armadas chilenas: "Antes que otros países de América Latina, Chile tuvo que soportar los desastrosos efectos de una organización militar que había caído presa de frenéticas ambiciones, rivalidades y celos individualistas; y el resultado convención tanto a civiles como a militares que las Fuerzas Armadas tenían que permanecer 'esencialmente obedientes' como dictaba la Constitución". Arriagada (1985, 107-9) cita versiones contemporáneas de oficiales, incluida una del padre del almirante Merino, cuando era general director de la Armada. Respecto de la emergencia de la subordinación militar a la constitución como resultado de la intervención, ver Nunn 1976, 223-32; Varas, Agüero y Bustamante, 1980, 71-79; y Maldonado, 1988.
 9. El contraste con Argentina resulta impactante. El proceso de toma de decisiones que voy a describir a continuación —y que en Chile demoró prácticamente dos años—, en Argentina ocurrió antes del golpe del 24 de marzo de 1976, permitiéndole a la Junta promulgar, el mismo día en que se tomó el poder, los estatutos y reglamentos que especificaban cómo se ejercerían los poderes Legislativo y Ejecutivo. Según Fontana (1987, 42-48), las deliberaciones entre las ramas de las Fuerzas Armadas respecto de la estructura del régimen militar comenzaron recién a mediados de 1975.
 10. En sus memorias, el general Prats (1985, 225-50 *pássim*, 289-94 *pássim*) da cuenta de una serie de incidentes relativos a la detección de quiebres en la disciplina previos al Tancazo de junio de 1973; en dos ocasiones aisladas, estos quiebres terminaron con la renuncia de los oficiales involucrados, en un caso, un Coronel y en el otro, un General. Prats (1985, 401-403) afirma que, en junio de 1973, estaba claro que él ya no podía confiar en el Servicio de Inteligencia Militar (SIM) para investigar los complots y contactos entre los oficiales y la extrema derecha. Estas fuentes no entregaron información alguna que permitiera anticipar el alzamiento del 29 de junio de 1973 por parte del 2° Batallón Blindado (Prats 1985, 434). El general Prats fue nombrado comandante en jefe del Ejército en octubre de 1970, días después del asesinato del general René Schneider, y ocupó ese cargo hasta su renuncia el 24 de agosto de 1973. Prats y su esposa, Sofía, fueron asesinados en Buenos Aires, Argentina, el 2 de septiembre de 1974, cuando una bomba hizo estallar su automóvil. En noviembre de 2000, Enrique Arancibia Clavel fue sentenciado a cadena perpetua por un tribunal argentino que lo encontró culpable de haber participado en el asesinato, que, según ese mismo tribunal, habría sido organizado por la Dina.
 11. Desde el día siguiente al Tancazo, por iniciativa de los comandantes en jefe de la Armada y de la Fuerza Aérea, almirante Raúl Montero Cornejo y general César Ruiz Danyau, se sostuvieron reuniones regulares y conjuntas entre oficiales superiores de cada rama para discutir sobre la seguridad nacional (Prats 1985, 423). Aunque los oficiales específicos que asistían a dichas reuniones variaban de una sesión a otra, estas eran conocidas informalmente como el "Grupo de los Quince", dado que cada servicio estaba representado por cinco generales o almirantes (Carabineros no tomó parte en dichas reuniones). Estas deliberaciones conjuntas ocurrieron con pleno conocimiento del Ministerio de Defensa y de los comandantes en jefe, incluida la cabeza constitucional del Ejército, el general Prats. Por ende, sería dudoso que allí se haya planeado un golpe de Estado explícito. Sin embargo, dichas sesiones sí permitieron que algunos oficiales superiores evaluaran la disposición de los oficiales de las otras ramas frente al golpe y establecieran contactos propicios para llevarlo a cabo. Otros oficiales (Díaz Estrada 1988, 105; Huidobro 1989, 131, 135-39, 154-59) coinciden en que allí comenzaron los contactos entre los servicios

para organizar el golpe. El general de la Fuerza Aérea Gustavo Leigh (1988, 129) afirma que los primeros contactos con la Armada ocurrieron algo después, a fines de julio de 1973, tras el funeral del asesinado edecán naval de Allende.

12. Según el general de la Fuerza Aérea Nicanor Díaz Estrada (1988, 105), en ese entonces el segundo oficial de mayor rango en el Estado Mayor de la Defensa Nacional, Pinochet se negó a discutir de política en las reuniones del "Grupo de los Quince". Incluso, después de convertirse en comandante en jefe el 23 de agosto de 1973, se pensaba que Pinochet era leal a la posición constitucional de Prats (Arellano Iturriaga 1985, 37; Prats 1985, 436, 510). Según el decir general, los principales instigadores dentro del Ejército eran el general Sergio Arellano Stark y el general Óscar Bonilla Bradanovic. Díaz Estrada (1988, 108) indica que Arellano había sido el contacto de la Armada en el Ejército y que aun, el 8 de septiembre de 1973, la Armada y la Fuerza Aérea todavía no estaban seguras de la postura de Pinochet. De acuerdo con el contraalmirante Sergio Huidobro (1989, 228-29), quien era el oficial de enlace del almirante Merino, el 9 de septiembre de 1973 cuando Pinochet fue presionado para que se definiera de una vez por todas, hasta ese día este sólo se había comprometido con el almirante Patricio Carvajal a mantener al Ejército en sus cuarteles en caso de que se produjera un intento de golpe de Estado y a no intervenir para sofocarlo. Tan sólo dos días antes del golpe, Pinochet aceptó unirse a la acción (Pinochet 1982, 114-15; Arellano Iturriaga 1985, 47-48; Huidobro 1989, 230-35). En ese momento, el almirante Carvajal era el jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional y parece haber sido la pieza clave en la coordinación del golpe entre los diferentes servicios. Respecto de las deliberaciones al interior de las Fuerzas Armadas antes del golpe, consultar también Arriagada 1985, 50-70.
13. Entrevistas al general (R) Julio Canessa Robert (Santiago de Chile, 17 de julio de 1992) y al general (J) Fernando Lyon (Santiago de Chile, 23 de noviembre de 1992). Al momento del golpe, Canessa, entonces coronel, era el director de la Escuela de Suboficiales de Santiago. Entre diciembre de 1985 y diciembre de 1986, ocuparía el cargo de representante del Ejército en la Junta.
14. La posición de Montero dentro de la Armada se había visto muy debilitada por su participación en el gabinete de Allende; mientras que Merino, quien había servido como comandante en jefe interino en su lugar, gozaba de amplio apoyo por parte de los oficiales navales.
15. Para comentarios sobre el estatuto legal de los bandos, ver Astrosa 1985, 133-34, y Garretón, Garretón y Garretón 1998, 21-30. Los art. 77 y 78 del CdJM entregaron las bases legales para los bandos. El art. 34 de la Ley de Seguridad Interior del Estado también otorgaba a los jefes militares de las "zonas de emergencia" la autoridad para emitir bandos que afectaran a los civiles. Dichas zonas de emergencia y sus respectivos jefes habían sido designados en el D.L. N° 4 (Diario Oficial, en adelante D.O., el 18 de septiembre de 1973), el cual declaraba el Estado de Emergencia para todo el país.
16. La cita corresponde al Bando N° 1. El Congreso fue disuelto por el Bando N° 29 el 13 de septiembre de 1973. La justificación ideológica del golpe fue presentada en el Bando N° 5, con fecha 11 de septiembre de 1973. Un texto imprescindible en las compilaciones que conmemoran la intervención militar, el Bando N° 5 establecía que, a pesar de su legitimidad inicial, el gobierno de Allende había "caído en la ilegitimidad flagrante", pues, en reiteradas ocasiones, había violado la Constitución y la ley, destruido la economía, y amparado una crisis y quiebre de la unidad nacional que amenazaban la seguridad interna y externa de Chile. Estos antecedentes, continuaba el documento, eran suficientes para justificar la deposición de Allende "evitando así los mayores males que el actual vacío del poder pueda producir, pues para lograr esto no hay otros medios razonablemente exitosos, siendo nuestro propósito restablecer la normalidad económica y social del país, la paz, la tranquilidad y la seguridad perdidas" (Soto Kloss 1980, 139).
17. Aunque redactado y firmado el 12 de septiembre de 1973, el D.L. N° 1 fue fechado retroactivamente el 11 y publicado en la primera edición del Diario Oficial que apareció después del golpe. Se dice que esta publicación fue demorada por los continuos disparos de francotiradores en el centro de Santiago que impedían el

- acceso a las oficinas centrales del periódico. La primera edición del Diario Oficial después del golpe fue publicada el 19 de septiembre de 1973, pero fechada retroactivamente el 18 de septiembre de 1973, en un gesto simbólico que la vinculaba al día de la Independencia de Chile.
18. Respecto de la similitud entre los decretos inaugurales, comparar los decretos leyes de 1973 con el Decreto N° 1.728, de 4 de junio de 1932, y el Decreto N° 1.752, de 6 de junio de 1932, ambos en *Contraloría General de la República* 1933. Entrevista con Sergio Rillón, Santiago, Chile, 28 de septiembre de 1992. Rillón fue el asesor legal de la Subsecretaría de la Armada desde 1961 hasta el golpe. En septiembre de 1973, tenía el rango de capitán de navío —equivalente naval al rango de coronel de Ejército— en el servicio de justicia de la Armada. Después, Rillón ocupó varios cargos de asesor legal para el gobierno militar y fue uno de los asesores civiles más cercanos a Pinochet durante la década de 1990.
 19. El referente más cercano aparece en la Constitución de 1925 (art. 60) en la descripción del Presidente de la República como Jefe Supremo de la Nación. En tanto tal, el Presidente es el responsable de mantener el orden público interno y la seguridad exterior dentro del marco que para ello proveen la ley y la Constitución (Silva Bascuñán 1963, 223). Rillón afirma que esta expresión fue utilizada por error debido a la premura. Entrevista con Sergio Rillón, Santiago, Chile, 28 de septiembre de 1992.
 20. Art. 3, D.L. N° 1, D.O., 18 de septiembre de 1973.
 21. Las Actas de la Honorable Junta de Gobierno (AHJG), esto es, las actas de sus sesiones, no están compaginadas en forma continua, sino por sesión. Estos documentos se citan como sigue: (AHJG, número de la sesión, fecha, número de página).
 22. Estas facultades eran legales en la medida en que el art. 75 del CdJM autorizaba la delegación parcial de facultades excepcionales en tiempo de guerra. El D.L. N° 8 (D.O., 19 de septiembre de 1973) delegaba el ejercicio de la jurisdicción militar y la dictación de bandos en los comandantes de división; mientras el D.L. N° 51 (D.O., 2 de octubre de 1973) modificaba el CdJM para permitir la delegación de todas las facultades y eliminar una cláusula restrictiva que prohibía la delegación de la facultad de decretar sentencias de pena de muerte.
A pesar de tener una base legal, la definición de los crímenes por medio de bandos era una excepción del principio "*nullum crimen, nulla poena, sine lege*". Tal como señala Astrosa, el principal experto en derecho penal militar chileno, el único límite que tenía la autoridad al momento de definir delitos por medio de bandos consistía en que el propósito de las sanciones era proteger la seguridad y disciplina de las tropas (1985, 133).
 23. En el próximo capítulo se discuten la Contraloría y la toma de razón.
 24. El comité fue establecido legalmente el 12 de septiembre de 1973 en el Decreto Supremo (en adelante, D.S.) N° 668, (Guerra), D.O., 21 de septiembre de 1973. Los miembros oficiales del comité eran un oficial del servicio de justicia de cada una de las Fuerzas Armadas y de Carabineros. Como es habitual, este estaba presidido por el oficial de más alto rango. En este caso, el capitán de navío (J) Sergio Rillón, oficial de justicia naval; y, posteriormente, se transformó en un acuerdo tácito que la Armada nombrara al oficial superior para los organismos de asesoría legal y que, por ende, los presidiera.
 25. El D.L. N° 5 (D.O., 22 de septiembre de 1973), el primer decreto ley que modificó la legislación pre-golpe, es un buen ejemplo. Además, aclarar que el estado de sitio debía ser entendido en términos jurídicos como un "estado o tiempo de guerra", el D.L. N° 5 decretaba una serie de modificaciones al CdJM. Dichas modificaciones incluían una cláusula que autorizaba al personal militar a utilizar la fuerza con consecuencia de muerte contra cualquier persona que atacara a las Fuerzas Armadas. El D.L. N° 5 también modificaba la Ley Sobre Control de Armas (Ley 17.789) y la Ley de Seguridad Interior del Estado. Dicho decreto ley aumentaba drásticamente las penas para una serie de delitos e introducía la pena de muerte para ciertas transgresiones cometidas en tiempo de guerra. Antes del D.L. N° 5, ninguna ley establecía penas diferenciadas para actos cometidos en tiempo de guerra.

26. Esta organización formal de los poderes y reglamentación de los procedimientos ejecutivos y legislativos establecida el 24 de marzo de 1976 en Argentina es analizada en Groisman 1983 y Fontana 1987.
27. Art. 1 del D.L. N° 128, D.O., 16 de noviembre de 1973. En el Capítulo 3 se discuten el contexto y las razones para este decreto ley.
28. La mantención de la distinción entre ley —como decreto ley— y órdenes ejecutivas fue especificada y reglamentada inmediatamente en el D.L. N° 2 y en el D.L. N° 9 (D.O., 18 y 24 de septiembre de 1973, respectivamente).
29. La Subsecretaría de Coordinación Jurídica fue creada por el D.L. N° 36, D.O., 2 de octubre de 1973.
30. Tras la sesión 246, las Actas Oficiales de la Comisión Constituyente (en adelante, AOCC) fueron publicadas en serie y compaginadas por sesión. Desde entonces, se adoptó la compaginación consecutiva. Por ende, hasta la sesión 246, estas actas se citan como sigue: (AOCC, número de la sesión, fecha, números de página). Las sesiones siguientes, que fueron compaginadas en forma continua, se citan simplemente como: (AOCC, número de página); en caso de ser pertinente, se menciona la fecha de la sesión en el texto.
31. El excesivo volumen de las leyes fue enfatizado en un memorándum sin fecha a la Junta que exigía una revisión general de los procedimientos legislativos. Escrito alrededor de abril de 1974, este documento señalaba que, en sólo seis meses, la Junta había promulgado 350 decretos leyes, cuando el promedio anual había sido de 220 leyes al año en los cinco años previos al golpe. Junta de Gobierno, "Memorándum sobre Asesoría Jurídica y Trabajo Legislativo de la Junta", S.F., texto dactilografiado, Archivo Guzmán, Fundación Jaime Guzmán, Santiago, Chile.
Uno de los muchos ejemplos de la pobre técnica legislativa fue el D.L. N° 77, D.O., 13 de octubre de 1973. Este decreto ley proscribía y disolvía los partidos políticos marxistas y de izquierda, pero tuvo que ser modificado porque omitió un partido y se refirió a otro por su nombre coloquial en vez de su nombre legal (D.L. N° 145, D.O., 27 de noviembre de 1973). Asimismo, el D.L. N° 5, relativo al estado de sitio, tuvo que ser corregido por deficiencias en aspectos legislativos técnicos.
32. El concepto de "swing man" y su importancia en las intervenciones militares aparece desarrollado en Needler 1966.
33. Leigh se convirtió en comandante en jefe de la Fuerza Aérea el 18 de agosto de 1973; Pinochet asumió ese rango el 23 de agosto de 1973. Pinochet (1982, 114) señala que el 9 de septiembre de 1973, Leigh le recordó que, de acuerdo con la norma de antigüedad, debía ser él mismo quien presidiera la Junta.
34. Según el contraalmirante Huidobro, durante la revisión del D.L. N° 1, Pinochet objetó la inclusión de cualquier artículo que estipulara una presidencia rotatoria sobre la base de que este había sido un acuerdo entre caballeros y debía mantenerse como tal (1989, 265). El general Leigh afirma que el 11 de septiembre él propuso una presidencia rotatoria (Varas 1979, 56). En una de sus primeras conferencias de prensa, Pinochet afirmó que la presidencia rotaría (*New York Times*, 29 de septiembre de 1973). Para otras referencias, ver Arellano Iturriaga 1985, 66; y Arriagada 1985, 150-51.
35. Una posición indiscutible al interior de la Junta también le permitiría a Pinochet consolidar aun más su posición en el Ejército al modificar los procedimientos legales que regulaban los ascensos y los retiros en el Ejército. Este proceso ha sido analizado en detalle en Arriagada 1985. Como destacaré más adelante, a pesar de que comúnmente se piensa lo contrario, la autoridad de Pinochet en la cadena de mando del Ejército nunca se extendió a las otras ramas.
36. Entrevista con el general (R) de Ejército Julio Canessa, Santiago, Chile, 17 de julio de 1992. Canessa fue el primer Jefe del COAJ y, según él mismo, en octubre de 1973 el general Pinochet trató de convencer al resto de la Junta de aceptar el COAJ como un órgano de la Junta. Carabineros lo aceptó de inmediato; el almirante Merino, con cierta reticencia; y el general Leigh aparentemente se resistió. Seis meses después, justo antes de que se le diera forma legal al COAJ, el general Pinochet reconoció estas "vacilaciones" iniciales (AHJG, 109, 2 de abril de 1974, 2).

37. Según el coronel (R) Arturo Varela, el representante de más alto rango de la Fuerza Aérea en el COAJ hasta enero de 1975, el número de oficiales asignados al COAJ con rango de mayor o superior por cada servicio era: ocho del Ejército, cuatro de la Armada, cuatro de Carabineros y uno de la Fuerza Aérea. El coronel Varela sirvió luego como ministro en el gabinete del general Leigh y como jefe único del gabinete del general Matthei tras la salida del general Leigh de la Junta en 1978. Entrevista con el coronel (R) Arturo Varela, Santiago, Chile, 6 de junio de 1992. Otro informe sostiene que el general Leigh había propuesto que tres de sus consejeros legales civiles más cercanos entraran como asesores al COAJ. Supuestamente Pinochet habría aceptado, pero los nombramientos nunca ocurrieron (Cavallo et al. 1989, 27).
 38. El único subproducto legal de la revisión de la Comisión fue un borrador del D.L. N° 128, el cual, como ya se señaló, aclaraba el término “Mando Supremo”. Cuando el Estatuto de la Junta estuvo listo para ser promulgado, Enrique Ortúzar, el presidente de la Comisión Constituyente, se negó a asistir a la ceremonia pública que debía marcar la promulgación del Estatuto porque la Comisión no había revisado el decreto ley (AOCC, 48, 25 de junio de 1974, 2).
 39. Como señala el memorándum, a pesar de su título, el general Pinochet siguió siendo uno entre pares; sólo el título lo distinguía de los otros miembros de la Junta; de hecho, en los actos oficiales no se hacía diferencia alguna. *Memorándum*, 4 de diciembre de 1973. Archivo Guzmán, Fundación Jaime Guzmán, Santiago, Chile, pág. 5.
 40. Comité Creativo, “*Memorándum: la Junta y su opción como destino histórico. Implicancias próximas*” (1973), texto dactilografiado, Archivo Guzmán, Fundación Jaime Guzmán, Santiago, Chile. Este documento incluye un preclaro análisis de la forma en que el “éxito” puede afectar la evaluación del pasado (págs. 2-3). Se señala que si la Junta se posiciona sólo como un paréntesis histórico, pronto será juzgada de acuerdo con el criterio democrático respecto de una serie de actos. El documento menciona explícitamente el bombardeo de La Moneda, el suicidio de Allende, las muchas ejecuciones ordenadas por los consejos de guerra, la detención de prisioneros políticos en islas y cárceles, la disolución del Congreso, la proscripción legal de los partidos y publicaciones marxistas, la remoción de los alcaldes municipales de sus cargos, la intervención de las universidades y la total suspensión de cualquier forma de autonomía universitaria. El documento afirma que tales medidas conflictivas sólo pueden ser justificadas si los militares logran crear un nuevo orden. Sólo esta nueva creación podría dar significado a dichos actos y modificar el criterio por el cual habrían de ser juzgados. Como ejemplo, el documento señala los distintos destinos del líder de un golpe militar fracasado que va a la cárcel por sedición y del cabecilla de un golpe exitoso que asume el poder y es reconocido como jefe de Estado. El documento insiste en que un acto moral idéntico puede recibir un juicio histórico radicalmente diferente si inaugura un nuevo destino para una sociedad. Partiendo de esta perspectiva de inaugurar un nuevo período histórico, el documento concluye que la Junta no debería temer la dureza, sino considerar más bien que dicha fuerza es la clave del éxito.
 41. Durante los primeros meses del régimen militar, muchos sectores, tanto civiles como militares, parecen haber esperado que el interregno militar durara sólo tres o cuatro años, con noviembre de 1976 —fecha en que Allende debía terminar su período— como el límite simbólicamente más cargado. Poco después del golpe, por ejemplo, Patricio Aylwin, entonces presidente del PDC y cabeza de la facción dura y más derechista del partido, señaló: “¿Plazo a la tarea de la Junta? De dos a tres años. En ese lapso el país puede y debe volver a la normalidad democrática” (*Ercilla*, 24 de octubre de 1973). Sin embargo, algunos medios de prensa civiles, en particular *El Mercurio* y *Qué Pasa*, desarrollaron rápidamente un discurso fundacional para justificar un régimen militar prolongado. La trayectoria ideológica de este argumento y su imbricación con una reestructuración neoliberal aparecen reconstruidas cuidadosamente en Vergara 1985.
- Hasta la promulgación de la Constitución de 1980, la Junta nunca codificó legalmente un plazo para la duración del régimen militar. El D.L. N° 1 se refiere sólo a la misión de la Junta, su “patriótico compromiso de restaurar la chilenidad, la

justicia y la institucionalidad” que habían sido sistemáticamente quebrantadas y destruidas por la ideología foránea del marxismo. En cuanto a un límite al período, así como a muchas otras resoluciones que podían generar divisiones, el principio guía de la Junta parece haber sido posponer cualquier debate y resolución hasta que fuera absolutamente necesario. Existe otra dimensión estratégica esgrimida en contra de establecer cualquier período fijo: dentro del régimen se entendía que el mero anuncio de un plazo precipitaría una reactivación política inmediata.

42. El general de la Fuerza Aérea Nicanor Díaz (1988, 112), entonces el segundo oficial de mayor rango en el Estado Mayor de la Defensa Nacional, así como el coordinador (hasta abril de 1974) de todos los servicios de inteligencia militar, dice haber sido informado por un miembro de la inteligencia naval de que Pinochet estaba complotando para eliminar la Junta y hacerse nombrar Presidente de la República. El semanario noticioso británico *Latin America* informó (18 de enero de 1974) sobre rumores de tensiones entre el almirante Merino y el general Pinochet respecto de la presidencia. Díaz también menciona fuertes discusiones entre el general Leigh y el general Pinochet sobre este mismo tema en abril de 1974.
43. Entrevista *off the record*, Santiago, Chile, 14 de diciembre de 1992.
44. “Anteproyecto Estatuto de la Junta de Gobierno”, en D.L. N° 527, en Trans. y Antec. – D.L., vol. 19, 279-81.
45. El orden era: Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Carabineros.
46. Como una norma positiva, la unanimidad fue inscrita en un decreto ley (D.L. N° 527) por primera vez recién en junio de 1974. Antes de este decreto ley, el D.L. N° 128 sólo había mencionado que los decretos leyes requerían, para ser válidos, la firma de los cuatro miembros de la Junta. La norma de una toma de decisión unánime también fue inscrita posteriormente en la Disposición Transitoria 18 de la Constitución de 1980.
47. Tras su destitución, el general Leigh (Varas 1979, 59) afirmó que él se había opuesto a que se adoptara el título por razones similares y que el almirante Merino compartía su posición. Esto es probable, ya que el almirante Merino era un conservador constitucional y se oponía a que se jugara con la Constitución de 1925.
48. El Estatuto de la Junta fue promulgado como el D.L. N° 527, D.O., 26 de junio de 1974. En la compilación del derecho “constitucional” de la Junta hasta la Constitución de 1980 de Soto Kloss (1980), aparece reproducido este decreto ley. La ausencia de cualquier registro al respecto en las actas de las sesiones de la Junta puede verse como una prueba de la controvertida naturaleza de esta propuesta. Durante los primeros años del régimen militar, la legislación “difícil” solía ser debatida en sesiones privadas a las que sólo asistían los cuatro miembros de la Junta. En esos casos, parece ser que la falta de consejo legal, la supuesta urgencia de la resolución y el imperativo de mantener la unidad de la Junta, fueron desplegados a menudo con el fin de presionar para que se aceptara aquella legislación que resultaba controvertida. Tales experiencias pueden haber contribuido también a que tanto el almirante Merino como el general Leigh insistieran en que se acordaran e instauraran formalmente procedimientos legislativos regulares. Al ser entrevistados, algunos oficiales militares que trabajaron en el COAJ y asesores legales civiles de la Junta respondieron siempre en forma evasiva cuando les pregunté sobre las circunstancias que llevaron al D.L. N° 527. En el mejor de los casos, reconocieron que mi interpretación de que el Estatuto fue promulgado para regular diferencias internas “podría ser correcta”.
49. El art. 2 establecía por primera vez el régimen fundamental de toma de decisiones unánime: “La Junta de Gobierno adoptará sus decisiones por la unanimidad de sus miembros”.
50. Esta decisión se tomó en una sesión privada y fue promulgada en el D.L. N° 806, D.O., 17 de diciembre de 1974. El general Leigh presenta su testimonio en Varas 1979, 59-60. Los párrafos introductorios del decreto ley invocan la separación de poderes instaurada por el D.L. N° 527 y la necesidad de “mantener la tradición histórica de la nación” como razones para usar este título.

51. En la Constitución de 1925 se requería el acuerdo del Senado cuando el Presidente nombraba a los embajadores; confería rangos de coronel (o su equivalente en el rango de la Armada, capitán de navío) o superiores, o comandaba las Fuerzas Armadas en persona (art. 72, N° 5, 7, 14, respectivamente) El art. 14 del D.L. N° 527 también requería el acuerdo de la Junta en todas las otras instancias donde antes se requería el acuerdo del Senado —ya fuera en virtud de la constitución o por estatuto— para nombrar o remover un oficial.
52. Comparar con el art. 72, N° 5, 6, 12, 13, respectivamente, de la Constitución de 1925. El requisito de la confirmación de la Junta para los nombramientos en cargos ministeriales fue modificado luego en forma indirecta por el D.L. N° 966, D.O., 12 de abril de 1975. El D.L. N° 527 también requería la firma de los miembros de la Junta para ordenar, en situaciones excepcionales, gastos no autorizados (art. 9, N° 8). Bajo la Constitución de 1925, esta había sido tradicionalmente una atribución del Presidente, cuyo ejercicio requería la concurrencia de todos los miembros del gabinete (art. 72, N° 10).
53. Por el art. 72, N° 7 de la Constitución de 1925, sujeto a la confirmación del Senado, el Presidente confería los rangos de coronel, capitán de navío y los diversos rangos de general y almirante. Para el proceso de evaluación, retiro y ascenso en las Fuerzas Armadas previo a 1973, ver Arriagada 1985, 167-73.
54. Las normas legales vigentes estipulaban el llamado a retiro al completar los treinta y ocho años como oficial y los cuarenta años de servicio. Este decreto ley acompañó el D.L. N° 1.639 (D.O., 30 de diciembre de 1976), que permitía al Presidente mantener a los oficiales superiores (generales en el Ejército, Fuerza Aérea y Carabineros; y vicealmirantes y contraalmirantes en la Armada) en el servicio activo más allá de estos límites si estaban realizando funciones de gobierno. Estos alargues, en todo caso, estaban sujetos a la discreción de Pinochet. Sobre estos dos decretos leyes, ver Arriagada 1985, 138-42.
55. Estas restricciones a la iniciativa legislativa del Congreso habían sido introducidas por una reforma constitucional de 1943 y habían sido ampliadas aun más por la reforma de 1970 (Silva Bascuñán 1963, 3:168-72; Evans 1970, 91-93; y Evans 1973, 39-45).
56. Canessa le presentó a la Junta el ejemplo de las políticas de salarios: una serie de decretos leyes había establecido aumento de salarios, pero no estaba claro si los aumentos especificados eran máximos o mínimos, cuestión que no quedaba resuelta por las posiciones contradictorias sostenidas por el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Economía (AHJG, 141, 30 de julio de 1974, 5).
57. Leigh atribuía esta situación a la falta de un conjunto de procedimientos claro: “En suma, debe decantarse el sistema, pues hasta ahora me abisma el ver como llegan los proyectos de decretos leyes a cada uno de los miembros de la Junta, individualmente, sin ningún antecedente y sin exposición alguna” (AHJG, 184, 12 de marzo de 1975, 4, 6).
58. Sobre la simbiosis entre la Armada y los economistas del libre mercado, ver Fontaine 1988. En las páginas 73-74 se discuten las tensiones con el COAJ.
59. Estas áreas de competencia, que habían sido decididas anteriormente, quedaron formalmente especificadas en el decreto supremo que regulaba los procedimientos legislativos (art. 2, D.S. N° 220, D.O., 21 de abril de 1976). La división fue la siguiente:
 - Comisión I (Armada): Hacienda; Economía; Fomento y Reconstrucción; Minería; Relaciones Exteriores.
 - Comisión II (Fuerza Aérea): Interior; Trabajo y Previsión Social; Educación; Salud Pública y Justicia.
 - Comisión III (Carabineros): Agricultura; Tierra y Colonización; Obras Públicas; Vivienda y Urbanismo; y Transporte.
60. Los procedimientos legislativos fueron afinados en las sesiones de la Junta números 188, 189 y 191, sostenidas el 8, 9 y 16 de abril de 1975, respectivamente.
61. Conforme al art. 27 del D.L. N° 991, los proyectos secretos o reservados quedaban sometidos a un conjunto de procedimientos alternativo que excluía la participación de los miembros regulares de la comisión, restringía el estudio y revisión de

- los proyectos al comandante y su consejo legal militar inmediato, y requería un informe verbal en vez de escrito.
62. El art. 13 del D.L. N° 991 *modificaba tácitamente* el D.L. N° 527 permitiendo que los miembros de la Junta iniciaran la legislación en forma individual (Guzmán Dinator 1978, 51). Bajo el Estatuto de la Junta, la iniciativa legislativa era una facultad exclusiva de la Junta de Gobierno como cuerpo (art. 5) y, por ende, requería la unanimidad para que se procediera a revisar un proyecto. Bajo el D.L. N° 991, se podían presentar proyectos sin tener que ganar previamente el apoyo de la Junta.
 63. Algunas variantes de esta interpretación pueden hallarse en Huneeus y Olave 1987; Huneeus 1988; Remmer 1989a, 1989b; Constable y Valenzuela 1991; Spooner 1994; y Valenzuela 1995. Esta caracterización también ha sido ampliamente aceptada en trabajos comparativos más globales. Ver, por ejemplo, Geddes 1995.
 64. Geddes (1995; 1999) entrega una explicación basada en la teoría de los juegos de las diferencias en la duración de los regímenes militares, personalistas y monopartidistas, en términos de la estructura de incentivos característica de cada tipo de régimen así como de una serie de datos temporales que confirman la mayor duración de los regímenes personalistas o monopartidistas. Remmer (1989a, 40), en un conjunto de casos de América Latina, también presenta pruebas de mayor duración en lo que llama “regímenes militares sultanistas”. Para un argumento en favor de que la personalización no produce necesariamente cohesión en los regímenes militares, ver Isaacs 1993, 105-13. Las caracterizaciones citadas corresponden respectivamente a Valenzuela (1995), Varas (1995) y Remmer (1989a).
 65. El retiro de los comandantes en jefe tras un “máximo de tres años” había quedado estipulado en el art. 1.3.2. de la Ley 21.256, la ley decretada el día del golpe para regular el funcionamiento de la Junta y del Ejecutivo argentinos. Sin embargo, la descripción de Fontana de la renovación de los comandantes y de las sucesiones presidenciales entre 1978 y 1981 deja en claro que estos procesos no fueron el resultado de procedimientos ligados a una normativa, sino de negociaciones intra e interservicios en cada coyuntura que involucraba a los altos mandos de cada servicio y no sólo a los miembros de la Junta (1987, 63-72, 119-25). A Videla le sucedió como Presidente, en marzo de 1981, su propio sucesor como comandante en jefe del Ejército, el general Roberto Viola.
 66. Tras la designación de los nuevos comandantes de la Armada y la Fuerza Aérea, la Junta fue reconstituida en septiembre de 1982 y siguió operando hasta cinco días antes de la inauguración del período del Presidente electo Raúl Alfonsín en diciembre de 1983.
 67. Sobre la evolución institucional del régimen militar brasileño, ver Alves 1985; Skidmore 1988; y Martínez-Lara 1996, cap. 1.
 68. El período de Castelo no terminó el 31 de enero de 1966 (el día en que debía finalizar el mandato del derrocado Presidente João Goulart), sino que continuó hasta marzo de 1967. Este alargue fue ordenado por una enmienda constitucional de julio de 1964. En un comienzo, Castelo se opuso a la extensión y, en octubre de 1965, en una coyuntura de imposición de los duros, insistió en que había que incluir en el Acta Institucional N° 2 una cláusula que lo hacía ilegible para otro período presidencial (Skidmore 1988, 40, 64).
 69. Las consultas entre las tres ramas durante las crisis de sucesión que se produjo tras el infarto de Costa e Silva de 1969 aparecen descritas en Skidmore 1988, 93-94. Según Alves, este proceso fue claramente manipulado en favor del Ejército: de los 104 generales que conformaron el colegio electoral no oficial que operó como primer filtro, ochenta y cinco eran generales del Ejército (1985, 105, 317 n.6).
 70. Remmer clasifica los casos de Brasil y Uruguay como regímenes militares “oligárquicos” (1989a, 36-37). En su modelo, estos regímenes tienen una baja concentración de autoridad (rotación de los presidentes) y una baja de fusión de funciones militares y de gobierno.
 71. Castelo Branco introdujo estrictas normas en los ascensos y retiros, que por primera vez pusieron límites al tiempo que los generales podían seguir en el servicio activo (Skidmore 1988, 48; Hunter 1997, 28-30). La renovación de los niveles

superiores implicaba que los generales no podían armar bases independientes permanentes al interior del Ejército. El Acta Institucional N° 17, decretada en medio de la difícil sucesión de 1969, también le otorgaba al Presidente la facultad de pasar a reserva a cualquier oficial que “cometiera o planeara cometer un acto contra la unidad de las Fuerzas Armadas” (Skidmore 1988, 151). Se dice que esto constituyó un efectivo factor disuasivo contra la insubordinación y el divisionismo militar (Hunter 1997, 31).

72. Sobre estas sucesiones, ver Skidmore 1988, 151, 199-200.
73. D.L. N° 1, D.O., 18 de septiembre de 1973.
74. Para interpretaciones de la España franquista como una dictadura personalizada, ver Fusi 1985 y Tusell 1988.
75. Las normas relevantes a este respecto son: art. 17, Ley del 30 de enero de 1938; y art. 7, Ley del 8 de agosto de 1939. Estas leyes se encuentran reproducidas en De Esteban 1982.
76. El Acta Institucional N° 1 fue decretada el 9 de abril de 1964. El preámbulo aparece reproducido en Alves 1985, 32.
77. Para el trasfondo político de estas intervenciones del Ejecutivo, así como para las medidas promulgadas, ver Fleischer 1983, Alves 1985 y Skidmore 1988. Un resumen de las relaciones Ejecutivo/Legislativo aparece Martínez-Lara 1996, cap. 1.
78. La autoridad para poner fin al ejercicio de los cargos elegidos a través de elecciones fue otorgada por las Actas Institucionales N° 1, 2 y 5, del 9 de abril de 1964, 27 de octubre de 1965 y 13 de diciembre de 1968, respectivamente. Tanto el Acta Institucional N° 1 como la N° 2 incluyen fechas de expiración (15 de junio de 1964 y 15 de marzo de 1967), tras las cuales el Ejecutivo dejaba de gozar de las atribuciones conferidas por ellas. Por ende, sin la autoridad para purgar el Congreso, el Presidente Costa e Silva tuvo que lidiar con él, en diciembre de 1968, cuando quiso quitarle la inmunidad parlamentaria a Márcio Moreira Alves, un abierto crítico del gobierno, cuyos discursos condenaban la tortura y producían molestias en los militares de línea dura. Aunque el partido pro régimen, ARENA, tenía la mayoría, la Cámara de Diputados votó contra el gobierno y el Presidente respondió con el Acta Institucional N° 5. Además de otorgarle una serie de facultades represivas discrecionales, el acta reinstauraba la facultad de terminar con el ejercicio de los cargos elegidos a través de elecciones y le permitía al Presidente clausurar el Congreso, lo que se hizo el mismo día en virtud del Acta Suplementaria N° 38. A diferencia de las dos actas anteriores, el Acta Institucional N° 5 no incluía fecha de expiración y siguió vigente hasta ser revocada por una enmienda constitucional en junio de 1978. Según cifras de Alves, 189 miembros del Congreso federal fueron purgados bajo las Actas Institucionales N° 1, 2 y 5, ocho de ellos durante la “apertura” de Ernesto Geisel (1985, 98). Cabe destacar que las purgas le permitían al gobierno establecer el tamaño de las mayorías necesarias para legislar y modificar la Constitución: los asientos vacíos por las purgas no eran llenados y los quórum quedaban determinados por el número de asientos efectivamente ocupados (Alves 1985, 64).
79. La autoridad para crear decretos leyes y actas complementarias fue conferida por las Actas Institucionales N° 2 y 5.
80. Esta atribución, como ya se señaló, fue otorgada por el Acta Institucional N° 5 y también quedó establecida en el Acta Institucional N° 2. En virtud de esta autoridad, el Congreso fue cerrado por un mes a fines de octubre de 1966, y de diciembre de 1968 hasta el 30 de octubre de 1969. El Presidente Figueiredo también cerró el Congreso por dos semanas en abril de 1977. Durante dichos períodos, el Presidente legislabo por decreto.
81. Esta facultad fue otorgada por el Acta Institucional N° 5 (Martínez-Lara 1966, 18) y, en octubre de 1969, los militares la utilizaron mientras el Congreso estaba cerrado para modificar sustancialmente su propia Constitución de 1967. En abril de 1977, se decretaron unilateralmente otras dos enmiendas a la Constitución en conformidad con la autoridad conferida por el Acta Institucional N° 5 (Alves 1985, 148-51).
82. Estas enmiendas, conocidas como el “paquete de abril”, incluían cambios en la forma de distribuir escaños en la Cámara Baja, en la composición del Senado y en

el tamaño del colegio electoral necesario para elegir al Presidente, además de las reformas judiciales no aprobadas por el Congreso (Alves 1985, 148-51, Skidmore 1988, 190-91).

83. Incluso después de revocar, en junio de 1978, el Acta Institucional N° 5, que había sido la fuente de muchas de sus facultades discrecionales, el Ejecutivo conservó ciertos mecanismos que le permitían legislar a pesar de la oposición del Congreso. Entre estos, el principal fue el *decurso de prazo*, en virtud del cual los proyectos “urgentes” introducidos por el Ejecutivo eran aprobados automáticamente si no eran considerados por el Congreso dentro de cierto período de tiempo limitado (inicialmente treinta días, luego cuarenta y finalmente sesenta). Por ende, el gobierno que pudiera obstruir el debate parlamentario por el período requerido tendría garantizada la aprobación “urgente” de las iniciativas ejecutivas. El *decurso de prazo* originado en el Acta Institucional N° 1, fue reinstaurado por el Acta Institucional N° 2 e incorporado a la Constitución militar en 1967.

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
ABREVIATURAS	15
INTRODUCCIÓN	17
 Capítulo I	
DICTADURA, LEGALIDAD Y RESTRICCIONES INSTITUCIONALES	29
Dictadura y poder sin restricciones	29
Soberanía, autorrestricción y límites	35
Precompromiso (<i>Precommitment</i>) y compromiso creíble (<i>Credible Commitment</i>)	48
Dictadura no monocrática y bases colectivas para los límites institucionales efectivos	51
 Capítulo II	
LA CONSTITUCIÓN DE LA EXCEPCIÓN:	
LA DEFINICIÓN DE LAS REGLAS DEL RÉGIMEN MILITAR	61
Incógnitas iniciales	65
1974-1975: la separación de poderes	72
La definición de la presidencia: la supresión de la rotación	74
El D.L. N° 527: el Estatuto de la Junta de Gobierno	79
La definición de los Procedimientos Legislativos	82
Personalización y restricciones institucionales autoritarias	89

Capítulo III

LA CONSTITUCIÓN Y LA DICTADURA: LA CORTE SUPREMA Y LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS LEYES	115
El estatus de la Constitución de 1925	118
La Corte Suprema y los decretos leyes	126
La Contraloría y la legalidad de los Actos Administrativos	138
El derecho civil y los límites del control de constitucionalidad	142

Capítulo IV

LA IMPRECISA FRONTERA ENTRE LA FUERZA Y LA LEY: EL PODER JUDICIAL, LA REPRESIÓN Y LA LIMITACIÓN COSMÉTICA DE LOS PODERES DE EMERGENCIA	151
Combatir al enemigo en tiempo de guerra	153
La Corte Suprema y la justicia militar	166
El Poder Judicial y el recurso de amparo	173
La ley y las fronteras de la autolimitación prudencial	181

Capítulo V

CONSTITUCIONALIZACIÓN SIN TRANSICIÓN: LA CONSTITUCIÓN DUAL DE 1980	207
La Constitución de 1980 y sus descontentos	208
Cómo entender el proceso constituyente dictatorial	213
Cómo fue provocada la decisión de promulgar una nueva Constitución	219
Gobierno militar permanente y el surgimiento de “la Transición”	232
El “Período de Transición”: constitucionalización sin elecciones y sin liberalización	242

Capítulo VI

LAS DISPOSICIONES PERMANENTES: ¿CONTROLES CONSTITUCIONALES O TUTELAJE MILITAR?	263
Dos proyectos y una Constitución	264
El significado del término “Constitución”	266
Amarrar el futuro por temor al pasado	270
Los órganos de control constitucional: la Contraloría y el Tribunal Constitucional	277
Las Fuerzas Armadas y el Consejo de Seguridad Nacional	283
Las elecciones y los silencios de la Constitución dual	291

Capítulo VII

INCLUSO LOS ZAPATOS A MEDIDA APRIETAN:

EL RÉGIMEN MILITAR BAJO LA CONSTITUCIÓN, 1981-1988	305
La dictadura y las disposiciones transitorias	308
La dinámica de gobierno militar constitucional	316
La Junta y la separación de poderes en acción	323
El Tribunal Constitucional y las leyes orgánicas políticas	337
Votando para echar la dictadura	353

Capítulo VIII

DICTADURA MILITAR Y CONSTITUCIONALISMO EN CHILE	365
El desenlace constitucional y electoral de 1989	365
La dictadura y la transición en Chile	368
Compromiso, autolimitación y límites institucionales	372
Los efectos de las instituciones	379
Constitucionalismo y dictadura reconsiderados	383

REFERENCIAS	387
-------------	-----

AGRADECIMIENTOS	403
-----------------	-----

ÍNDICE ANALÍTICO	407
------------------	-----