



**HAL**  
open science

## ”Cultura de la impunidad”. La influencia de la impunidad en la construcción de la sociedad uruguaya

Lauriane Bouvet

### ► To cite this version:

Lauriane Bouvet. ”Cultura de la impunidad”. La influencia de la impunidad en la construcción de la sociedad uruguaya. Literature. 2012. dumas-00827009

**HAL Id: dumas-00827009**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00827009v1>**

Submitted on 28 May 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



# «Cultura de la Impunidad »

---

La influencia de la impunidad en la  
construcción de la sociedad uruguaya

Bouvet Lauriane

UFR de Langues Département d'études ibériques et ibéro-américaines

---

Mémoire de Master Recherche 1ère année -18 crédits-  
Domaine Arts, Lettres, Langues, Mention Langues, Littératures et Civilisations  
Etrangères, Spécialité Espagnol

Sous la direction de Maria Ferraro  
Année Universitaire 2011-2012



En préambule de ce mémoire, je tiens à adresser mes sincères remerciements à toutes les personnes ayant contribué à sa réalisation.

Je remercie tout particulièrement Mme Ferraro, qui en qualité de Directrice de mémoire, s'est toujours montrée à l'écoute et disponible au cours de la réalisation de celui-ci, et dont l'inspiration, l'aide et le temps qu'elle a bien voulu me consacrer, ont permis l'accomplissement de ces recherches.

Mes remerciements s'adressent également à Mme Delgado Larios, ainsi qu'à tous les enseignants-chercheurs de l'Axe Civilisations Hispaniques de l'Institut des Langues et des Cultures d'Europe et d'Amérique dont le travail a nourri ma réflexion, et dont le bon accueil et les observations m'ont permis d'ouvrir mes perspectives.


J'exprime ma gratitude à tous les enseignants m'ayant épaulée, guidée, et soutenue durant l'année, ainsi qu'au personnel des bibliothèques dont l'aide et la patience ont largement contribué au bon déroulement de ces recherches.

Enfin, j'adresse mes sincères remerciements à tous les proches qui m'ont soutenue et encouragée au cours de la réalisation de ce mémoire.

**DECLARATION**

1. Ce travail est le fruit d'un travail personnel et constitue un document original.
2. Je sais que prétendre être l'auteur d'un travail écrit par une autre personne est une pratique sévèrement sanctionnée par la loi.
3. Personne d'autre que moi n'a le droit de faire valoir ce travail, en totalité ou en partie, comme le sien.
4. Les propos repris mot à mot à d'autres auteurs figurent entre guillemets (citations).
5. Les écrits sur lesquels je m'appuie dans ce mémoire sont systématiquement référencés selon un système de renvoi bibliographique clair et précis.

NOM : Bouvet..... PRENOM : Lauriane.....

DATE : 10.06.2012..... SIGNATURE : 

## INDICE

<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>3</b>
<b>INDICE .....</b>	<b>5</b>
<b>PRESENTATION DU SUJET .....</b>	<b>7</b>
ETAPES DE REFLEXION .....	7
PRESENTATION DU CORPUS.....	9
<b>ETAT DE LA QUESTION.....</b>	<b>11</b>
INTERET DE LA RECHERCHE .....	17
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>18</b>
<b>I. TIPOLOGÍA DE LA DICTADURA.....</b>	<b>20</b>
1. ANTECEDENTES DE 1973: DE PACHECO A BORDABERRY .....	20
El Pachequismo .....	22
1971: la accesión a la presidencia de Bordaberry.....	23
Periodización del proceso de degradación de la democracia y del Estado de derecho .....	24
El “Febrero amargo” .....	24
Balance del periodo: de un Estado paternalista a un Estado terrorista .....	27
2. EL AUTOGOLPE DE ESTADO.....	28
Hipotesis de explicaciones del Golpe: generalidades .....	29
Hipótesis De explicaciones del Golpe: la Teoría de los dos Demonios.....	35
3. CARACTERIZACIÓN “CÍVICO-MILITAR” DE LA DICTADURA .....	38
Del gobierno « por decreto » a la Dictadura.....	38
Naturaleza cívico-militar de la dictadura.....	41
¿Autoritarismo simple o totalitarismo? .....	42
4. EL TERRORISMO DE ESTADO: UNA REPRESIÓN CADA VEZ MÁS TOTAL .....	46
Marco De los metodos represivos .....	46
Violaciones al derecho a la vida.....	47
Violaciones a la integridad física y la libertad de las personas.....	51
Mecanismos de condicionamiento, vigilancia y sometimiento social .....	54
<b>II. CONDICIONES DE LA TRANSICIÓN.....</b>	<b>63</b>
1. ENFOQUE CONCEPTUAL .....	63
Periodización de la transición uruguaya.....	66
2. BREVE RESUMEN DE LAS ETAPAS NEGOCIADORAS DE LA TRANSICIÓN.....	67
Las Fuerzas Armadas en busca del camino hacia el futuro .....	67
El referéndum y sus consecuencias .....	68
El nuevo Plan Político de 1981.....	69
Definición del Estatuto de los Partidos Políticos y elecciones internas.....	70
La ruptura del Parque Hotel.....	71
Del Obelisco al Club Naval.....	72
3. ANÁLISIS DE LOS ACTORES: PARTIDOS POLÍTICOS Y MILITARES .....	73
Estrategias de los partidos políticos.....	73
Estrategias militares.....	74
4. TIPOLOGÍA DE LA TRANSICIÓN: DEL PACTO DEL CLUB NAVAL A LOS PRIMEROS PASOS EN DEMOCRACIA .....	75
Las negociaciones del Club Naval.....	75
Otra lectura de la salida pactada: el papel de la sociedad.....	78
De la constitución del nuevo gobierno a la votación de la Ley de Caducidad.....	79
5. REFORMA DEL ESTADO Y TRANSFORMACIONES DE LA SOCIEDAD: DE LA TRANSICIÓN A LA “SEGUNDA TRANSICIÓN” .....	81
El concepto de “Segunda” Transición .....	81
Las reformas de la Segunda Transición.....	82

“La democracia del fin de siglo” .....	91
Conclusiones acerca del proceso de transición.....	95
<b>I. DEFINICIONES Y MARCOS DE LA LEY .....</b>	<b>98</b>
1. DEFINICIÓN CONCEPTUAL.....	98
2. ANÁLISIS DEL TEXTO JURÍDICO.....	100
3. IMPUNIDAD Y GESTIÓN DEL PASADO RECIENTE.....	102
Impunidad y Transición.....	102
Impunidad: la mirada de las organizaciones internacionales.....	104
<b>II. EVOLUCIONES DEL DEBATE EN TORNO A LA IMPUNIDAD .....</b>	<b>107</b>
1. REFERENDOS PÚBLICOS Y AVANCES SOBRE LA GESTIÓN DEL PASADO RECIENTE .....	107
Avances de las políticas en torno al tema: la reactivación del tema en 2005 .....	111
2. EVOLUCIONES POLÍTICAS Y LEGALES EN CUANTO A LA IMPUNIDAD.....	114
3. PAUTAS DE ANÁLISIS.....	116
Papel de los actores sociales (Asociaciones como Familiares, Hijos...)	116
Intereses políticos .....	117
Internacionalización del tema: papel de las organizaciones internacionales .....	117
Análisis de los referendos: camino de 1989 a 2009.....	118
<b>III. CONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDAD BAJO “CULTURA DE LA IMPUNIDAD” .....</b>	<b>118</b>
1. EFECTOS PSICOSOCIALES DE LA IMPUNIDAD .....	119
2. CULTURA DE LA IMPUNIDAD Y CONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDAD.....	121
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>123</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA COMENTADA .....</b>	<b>125</b>
1. CAETANO, GERARDO; RILLA, JOSÉ (1998), <i>BREVE HISTORIA DE LA DICTADURA</i> .....	125
2. RICO, ÁLVARO (2009), <i>INVESTIGACIÓN HISTÓRICA SOBRE LA DICTADURA Y EL TERRORISMO DE ESTADO</i> .....	131
3. ACHARD, DIEGO (1996), <i>LA TRANSICIÓN EN URUGUAY</i> .....	134
4. LANZARO, JORGE (2000), <i>LA “SEGUNDA” TRANSICIÓN EN EL URUGUAY</i> .....	138
5. LE GOFF, JACQUES (1988), <i>HISTOIRE ET MEMOIRE</i> .....	141
<b>BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS .....</b>	<b>145</b>
I. TIPOLOGÍA DE LA DICTADURA.....	145
II. CONDICIONES DE TRANSICIÓN.....	147
III. CADUCIDAD: DE LA TRANSICIÓN A NUESTROS DÍAS .....	148

## PRESENTATION DU SUJET

Ce travail de recherche portera sur la question de l'Impunité en Uruguay de la post-dictature à nos jours. Pour ce faire, il conviendra de commencer par une réflexion sur les origines de ce phénomène : sa naissance, sous la dictature, et sa perpétuation, de la transition à l'actualité. L'étude des transitions démocratiques est un sujet complexe, puisqu'il s'agit de l'étude de nouvelles bases sociales, de l'application de nouveaux principes de vie en société, après une fracture démocratique lourde de dégâts et de conséquences. C'est ces conséquences justement que le travail de recherche analysera à travers la question de l'Impunité. En effet dans le cas de l'Uruguay, si le pacte transitionnel du Club Naval n'a pas pour base un traité amnistiant militaires et autres responsables de violations des Droits de l'Homme, le mois de novembre 1986 marque l'apparition d'une loi, ainsi promulguée en démocratie, sous la présidence de Julio María Sanguinetti : la loi de Caducité de la Prétention Punitiva de l'Etat. Celle-ci établit que l'État ne peut juger des crimes commis jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 1985 par les agents d'Etat, militaires ou policiers, perpétrés pour des raisons politiques ou dans l'exercice de leurs fonctions, sous les ordres des autorités de la période *de facto*.

Il paraît important de réfléchir sur le processus qui conduit à la promulgation de cette loi, mais surtout sur la portée de celle-ci. Cette loi, toujours en vigueur aujourd'hui a été en 1989 et 2009, soumise à référendum, dont les résultats apparaissent par deux fois en faveur de son maintien. Cependant, elle donne toujours lieu, plus de 20 ans après sa promulgation, à de violents débats politiques et sociaux. Il paraît donc crucial de réfléchir aux portées plus actuelles de cette question, et de déterminer les différents regards que la société porte sur cette loi. La question de l'impunité ayant un lien étroit avec les questions de gestion du passé, il conviendra également de réfléchir sur les politiques correspondantes.

Nous tenterons de déterminer quelles sont les conséquences actuelles de la loi 15.848, en vérifiant, au regard de la société et des mentalités, en quoi il est pertinent d'évoquer la continuité d'une « culture de l'impunité » née sous la dictature. En effet, il s'agira de déterminer dans quelle mesure la naissance de l'impunité sous la dictature continue dans l'Uruguay post-dictatorial jusqu'à la cristallisation de ce phénomène en une « culture de l'impunité ». Les présentes recherches interrogeront donc l'impact des politiques d'impunité sur la société uruguayenne actuelle, en brossant un tableau de la post-dictature, mettant au centre les questions d'impunité et de politiques mémorielles, afin de voir quelles évolutions peut-on constater depuis la sortie de la dictature en termes de politiques, mais également en terme de regard sociétal sur un passé récent violent et conflictuel. En lien avec la question de l'impunité, les questions de continuité des processus sociétaux issus de la dictature dans la société actuelle se poseront immanquablement.

## ETAPES DE REFLEXION

L'étude de la question de l'impunité en Uruguay nécessite une partie préliminaire comportant une typologie de la Dictature, installée suite au Coup d'État de Bordaberry en 1973. Il conviendra de procéder à un rappel contextuel de la situation politique du pays depuis la présidence de Pacheco Areco jusqu'au coup d'état de juin 1973. Il sera ensuite nécessaire de réfléchir sur les spécificités de ce coup d'Etat par rapport aux situations politiques analogues des pays voisins (Argentine, Chili) : perpétré par un président élu pour



installer un processus dictatorial à la fois civil et militaire, comment la dictature passe-t-elle aux seules mains des Forces Armées et par quels processus tend-elle enfin vers une transition « pactée » ? Il conviendra d'insister sur les conditions et les caractéristiques de cette transition : de la dictature transitionnelle à partir du référendum de 1980, il faudra dégager le rôle évident des militaires mais aussi des acteurs politiques (des négociations avortées du Parque Hotel au Pacte du Club Naval) et de la société civile. Il faudra également s'intéresser aux premiers pas en démocratie après cette transition pactée, et à la tutelle militaire tour à tour dissimulée et revenant sur le devant de la scène.

A partir de ces réflexions, il conviendra de dégager les transformations opérées, qu'il s'agisse de réformes étatiques mais aussi et surtout des transformations de la société, des mécanismes de conditionnement issus de la dictature et de leurs conséquences à long terme. Nous nous intéresserons particulièrement à la clé que constitue la Loi de Caducité de la prétention punitive de l'état. En dernier lieu, il faudra dégager les évolutions quant à la gestion du passé récent, tant en termes de regard officiel qu'en terme de vision sociétale sur les thèmes présentés auparavant.

Dans une seconde partie, nous nous intéresserons donc tout particulièrement à l'impunité, à partir d'une réflexion sur les questions de gestion du passé. Il conviendra alors de dégager la portée actuelle de cette loi, ainsi que les motifs qui engendrent la persistance d'un débat encore brûlant plus de vingt ans après la sortie de la dictature. Nous essayerons de dégager les évolutions (avancées, stagnation ou recul) quant au thème de l'impunité en Uruguay, en observant qu'à partir de 2005 s'observe une réactivation du thème sur la scène publique, du fait de transformations sociales préalables, et de changements politiques (montée du *Frente Amplio*) : les archives s'ouvrent peu à peu et le gouvernement charge les universitaires de travailler sur la Dictature à partir de ces documents inédits, nous verrons quelles ont été les facilités et difficultés rencontrées par ces équipes de recherches. On constate également qu'une sorte de double mécanisme de récupération de la mémoire se met en place : à la fois les spécialistes ont la possibilité de travailler sur cette période, mais on note également l'écho d'un travail social, profond et jusque-là silencieux, qui parvient à se faire entendre par le biais de plaintes en justice et de manifestations de grande ampleur.

Nous poserons la question des mises en place des travaux académiques: quelles institutions interviennent, quels intérêts politiques sont en jeu, et comment opère l'internationalisation du thème dans le processus de récupération de la mémoire et de la vérité. Par ailleurs, il faudra aussi traiter de la question de la Mémoire, afin de déterminer quelles mémoires de la Dictature et du terrorisme d'état existent aujourd'hui en Uruguay. Il s'agira alors de montrer comment les demandes de Vérité, de Mémoire et de Justice sont en lien. Si le travail de Mémoire passe par la récupération d'informations, et l'étude historique de la période, il ne peut être fait dans le but de fermer rapidement le sujet : si la recherche de la vérité s'opère dans le but de rétablir une certaine paix sociale, on ne peut omettre la possibilité d'utilisation de la mémoire à des fins politiques, ce qui peut, au final aller à l'encontre des intérêts sociaux et historiques qui définissent son entreprise. Pour autant, il sera nécessaire d'étudier avec attention les conditions et les motifs qui conduisent à la réouverture de ce thème depuis le début des années 2000.

Pour finir, une étude des mentalités s'impose, dans laquelle il s'agira de mettre en perspective les méthodes de conditionnement de la société sous la dictature et la question de l'impunité afin de tenter de réfléchir sur l'impossibilité d'en finir avec ce débat, et de rendre

les regards existants dans la société uruguayenne quant à son passé récent. Nous tenterons également de noter les reflets de l'impunité, ses facettes et ses pendants, afin de vérifier l'hypothèse de l'existence continue d'une véritable « culture de l'impunité », née sous la dictature mais trouvant des reflets bien actuels. Il s'agira en fait de mettre en parallèle la mise en place de la Loi de Caducité et certains changements sociétaux afin de vérifier les liens de causalité qu'ils entretiennent.

## PRESENTATION DU CORPUS

A défaut d'avoir accès à des documents officiels ou à des rapports officiels tels que le rapport Nunca Más du SERPAJ (1989), non accessibles sur internet, ou autres documents non déclassifiés à l'heure actuelle, l'analyse se basera sur des documents officiels libre d'accès et en ligne (articles de loi, retranscriptions ou enregistrements de discours officiels), ainsi que sur des documents officiels historiques présentés dans différents ouvrages tels que les investigations d'Álvaro Rico, ou encore les témoignages d'acteurs de la dictature et de la transition présents dans les travaux de Diego Achard.

L'analyse se penchera particulièrement sur les recherches effectuées par Álvaro Rico sur la Dictature et le Terrorisme d'État afin de réfléchir sur les caractéristiques de la dictature et d'essayer d'en définir les continuités en terme de pratiques institutionnelles, mais surtout en terme de mentalités et de conséquences sociales. Il s'agira de définir l'origine de certains phénomènes de société actuels. Les apports des collaborateurs habituels d'Álvaro Rico, comme Aldo Marchesi, Carlos Demasi pour ne citer qu'eux, seront également d'une grande aide afin de déterminer quelles peuvent être les résonances de la Dictature dans la société actuelle.

Les diverses études sur la Transition constitueront une aide précieuse puisqu'elles aideront à démontrer en quoi certains processus transitionnels, comme adjuvants au consensus, influent sur la société uruguayenne actuelle. Nous définirons par-là dans quelle mesure on peut considérer la transition comme une cloche posée sur la dictature, un rideau tiré, une perspective de résolution rapide et illusoire reportant les problèmes plutôt que de les régler, et cassant tout espoir de vérité quant à la période dictatoriale.

Les apports de Ricoeur et Le Goff nous aideront sur le thème de la mémoire tout comme les études de Jelin en Argentine et en Uruguay, ou du couple de psychologues Viñar, à tenter de déterminer quelles mémoires de la dictature existent dans l'Uruguay actuel. Il s'agira ici d'explicitier le lien, la rupture, les rapports, et leurs évolutions entre les mémoires existantes et l'oubli imposé des lois d'impunité.

Les documents officiels en ligne tels que les articles de lois, les décrets, ou les discours officiels permettront de recenser et analyser les évolutions ou stagnations de la vision et de l'histoire officielle de la Dictature et de la Transition, ainsi que sur les thèmes de l'impunité, de la mémoire, de la recherche de la vérité, ou encore en termes de recours judiciaires.

Les articles de presse d'information ainsi que les articles d'opinions de différents blogs ou sites internet d'associations de défense des Droits Humains internationaux (Amnesty International par exemple) ou plus locaux, mais aussi associations de défense et soutiens des victimes de la Dictature et du Terrorisme d'État (Madres y Familiares de Detenidos desaparecidos en el Uruguay par exemple) seront également utiles pour croiser différents regards quant aux thèmes abordés, tels que l'impunité ou la mémoire du passé récent. Ils

nous permettront une première approche pour l'étude des mentalités, et rendront possible une mise en perspective des évolutions du regard officiel par rapport aux différentes perceptions existantes dans la société uruguayenne actuelle.

## ETAT DE LA QUESTION

Si l'on s'intéresse aux travaux déjà menés sur le passé récent dans le Cône Sud, on peut constater quatre étapes successives de production : une première étape avec l'approche du passé récent d'un point de vue structurel, via des approches socio-économiques, une seconde étape depuis les perspectives institutionnelles, où l'accent est mis sur la politique, une troisième étape où on conçoit le point de vue subjectif comme nouveau moyen de comprendre le passé récent et enfin une dernière étape liée à l'évolution des regards suite à la réouverture officielle de ces questions dans les années 2000.

Les lignes générales des premières réflexions tiennent en l'examen de l'importance des conditions économiques et des luttes de classes dans l'avancée de l'autoritarisme. Elles signalent également le nouveau rôle institutionnel des Forces Armées en mettant l'accent sur la préoccupation pour la démobilisation des secteurs populaires. Au-delà de grandes zones de désaccord qui les caractérisent, l'apport principal de ces études précoces tient l'hypothèse de mise en relation du développement économique et de la consolidation de la démocratie. La première étape, c'est-à-dire les approches structurelles et les premières caractérisations socioéconomiques, s'initie dans les années 1960, où l'on tente de comprendre la progression d'un nouveau type de régime autoritaire dans le Cône Sud. Il s'agit d'une mise en discussion régionale, une remise en question de l'idée selon laquelle il s'agit d'une même tentative d'imprimer un certain rythme à l'économie et à la politique, processus initié par les centres de pouvoir mondiaux, et plus particulièrement certaines politiques impérialistes étatsuniennes. En Uruguay, les études des structures économiques et sociales du pays réalisées par l'Institut d'Economie de l'Université de la République et l'analyse de leur influence sur les organismes financiers internationaux constituent les clés de cette première étape de réflexion destinée à comprendre les transformations du « capitalisme dépendant » et ses changements conjoncturels, après le virage des politiques économiques de juin 1968. Les conditionnements imposés par le système capitaliste mondial apparaissent alors comme causes de la crise de l'Etat et des avancées autoritaires aussi bien dans la région que dans le pays. Au fur et à mesure de l'installation de mesures sociales et économiques à caractère régressif, la situation politique et sociale se radicalise et l'affrontement entre secteurs populaires organisés et forces répressives augmente. Il n'est pas aisé de séparer les travaux académiques des postures politico-idéologiques. Ces approches ont une intention commune de donner des réponses concrètes et immédiates à ce qui est perçu comme la pire crise de l'histoire de l'Uruguay.

Dans le cas de l'Uruguay, il faut noter que l'apparente rareté de la production académique et de l'analyse politique est due à l'absence de publication ou de rayonnement international des travaux entrepris par les divers centres de recherche existants. La majeure partie des chercheurs uruguayens s'emploient à l'époque à l'étude d'aspects ponctuels de la problématique contemporaine nationale sans participer à ces discussions plus globales sur la caractérisation des régimes autoritaires. D'autre part, certains auteurs étrangers contribuent à l'intégration de l'Uruguay dans le débat régional comme Martin Weinstein, ou Edi Kaufman, qui sont les premiers à essayer de comprendre le présent dictatorial d'un pays qui a sombré dans la dictature du fait de son passé démocratique. Weinstein réduit l'origine de l'autoritarisme à la défaite du projet libéral du Batllisme et Kaufman charge la corporation militaire de la responsabilité du Coup d'Etat en mettant l'accent sur le rôle des groupes économiques, des Tupamaros et du Parlement dans la chute de la démocratie. Henry Finch

propose une approche économique longue durée pour expliquer l'avancée des autoritarismes comme résultat de l'incapacité du système politique à résoudre les contradictions provenant des années 1960, dans un processus de modernisation capitaliste. Les travaux postérieurs de Germán Rama, en 1987, participent à cette même façon de penser les liens entre le développement économique et la démocratie, en posant l'idée d'un débordement de la capacité de réponse de l'État face aux demandes des différents secteurs sociaux.

En ce qui concerne la Politique comme facteur explicatif, Juan Linz et Alfred Stepan partagent l'idée d'une relation entre les conditions structurelles et le changement politique mais leurs travaux évoquent principalement le rôle des leaders militaires et civils dans l'avènement de l'autoritarisme régional. Ils se focalisent plus sur le « comment » que sur le « pourquoi » se sont produits des fractures démocratiques. Ils donnent une explication « institutionnaliste » de la chute de la démocratie, basée sur la combinaison d'un régime gouvernemental présidentieliste, d'une importante fragmentation politique et d'un contexte de crise économique, de radicalisation sociale et de polarisation idéologique. Pour analyser la transition démocratique, ils suivent une ligne de pensée qui a pour clé l'analyse politique, soutenant ainsi que l'ouverture démocratique est moins déterminée par les conditions économiques que par les plans et les alliances des élites militaires et civiles. O'Donnell et Schmitter adoptent une approche similaire, affirmant que les groupes de pouvoir de l'époque autoritaire sentaient déjà la nécessité de démanteler le régime autoritariste du fait de leur propre préoccupation pour leur « réputation future ». L'accent est mis sur l'autonomie de la politique face aux conditions socio-économiques, et sur l'urgence de trouver des voies de sorties de la situation d'oppression autoritaire, ainsi que sur la caractérisation d'un « nouvel autoritarisme » comme régime politique. L'analyse des transitions vers des régimes démocratiques tendent également à relativiser l'importance de l'économie globale, les articulations entre les groupes économiques et les acteurs politiques pour privilégier la scène politique, ce qui a pour résultat un courant d'études comparatives des politiques des partis, des schémas institutionnels, des stratégies discursives, des systèmes électoraux, des procédés de prises de décision des élites et autres dimensions conjoncturelles. Une autre approche prédominante vise une analyse rétrospective des crises démocratiques. Dans le cas de l'Uruguay, la majorité des études signalent l'importance du système de partis, et détaille les conditions de la « sortie négociée » ou « pactée » de la dictature.

On dénote l'importance de la politique dans tous ces travaux, mais il faut noter également le poids de la caractérisation de l'histoire politique uruguayenne, qui souligne l'influence durable des partis et l'autonomie de la politique face aux conjonctures socio-économiques. Les études des partis, marginales dans les années 1960 et inexistantes dans les années 1970, renaissent dès la sortie de la dictature et nourrissent le militantisme de l'époque. De nouvelles analyses définissent le rôle central des partis en considérant les Partis Traditionnels comme médiateurs efficaces des demandes et des tensions sociales sur une scène publique dominée par l'Etat. La crise sociale et politique des années 1960-1970 trouve alors son explication dans l'affaiblissement de l'habileté des partis à représenter les citoyens et à conduire le gouvernement. La dictature apparaît comme une fracture dans la configuration politique : les Forces Armées ont remplacé les partis, réprimé l'activité politique, et assumé la mission de « sauver la Nation ». Malgré la tentative des Forces Armées pour refonder les relations entre État, gouvernement, partis et société civile, celles-ci ont fini par se soumettre à la configuration politique traditionnelle et reconnaissent les partis comme interlocuteurs légitimes dans la transition négociée qui amène à la restauration du

système politique antérieur au Coup d'état, allant de pair avec la possibilité d'un nouveau poids de la gauche, à travers la réhabilitation du Frente Amplio.

Il faut noter l'apport des centres privés d'investigation qui ont fonctionné pendant la dictature alors que l'Université était contrôlée par le gouvernement. Ces centres sont à l'origine d'études sur des thèmes très variés en relation avec le passé récent : le Centre d'Information et d'Études de l'Uruguay (CIESU 1975), le Centre Interdisciplinaire d'Étude sur le Développement (CIEDUR 1977), le Centre d'Investigations Économiques (CINVE 1975), le Centre Latino-américain d'Économie Humaine (CLAEH 1958)...Ce sont les premiers penseurs de ces thèmes avant la réouverture de ceux-ci par l'Université et l'État. Ce sont également les premiers à réfléchir sur différents aspects de la Transition : la thématique des mouvements sociaux naît de leur action dans les dernières années de la dictature, ce qui génère une « redécouverte » de la société civile et de son articulation avec la vie politique. La majorité des études de la transition soutiennent que ces mouvements sociaux ont été indépendants des structures des partis pendant la proscription des classes politiques, mais il est indéniable qu'ils ont dû finalement articuler leurs demandes au travers du système des partis.

Au-delà des orientations et des choix thématiques, la majorité de la production est en harmonie avec les approches académiques des transitions, qui suggèrent une prédisposition négociatrice de la part de tous les acteurs comme garantie unique de transition pacifique à la démocratie, ce qui laisse de côté la possibilité de réclamer des changements structurels. En Uruguay, ce changement de perspective ne se limite pas au passé récent mais imprègne l'analyse de toute l'Histoire nationale. Il s'agit alors de critiquer les modalités de faire et de penser la politique, fruit d'un croisement entre les débats académiques et les discours politiques. Beaucoup défendent alors d'autres formes de penser la crise des démocraties, l'avancée du « nouvel autoritarisme » et les transitions dans le Cône Sud. Il faut également noter un effort académique, depuis les disciplines économiques, pour tenter d'expliquer le sens de la dictature dans la tradition politique et dans la structure socio-économique de l'Uruguay. Depuis le début des années 1980, les lignes de recherche tendent à montrer des rapports entre le « réajustement économique » réalisé sous autoritarisme et les politiques des gouvernements immédiatement antérieurs, c'est-à-dire les continuités sur le plan économique. Les années suivantes se caractériseront par la volonté de certains analystes de marquer des continuités avec les décisions des gouvernements post-autoritaires, à l'instar de Danilo Astori.

Au-delà des travaux académiques, il faut noter un effort de « vulgarisation » historique, par l'apparition de compilations chronologique et d'approches globales, comme par l'importance de la production de la littérature de témoignage et des initiatives journalistiques. Les livres d'Oscar Bruschera, Marta Machado, Carlos Fagundez et Cristina Torres, François Lerin, la série « El Uruguay de la dictadura » de l'éditeur Ediciones de la Banda Oriental (EBO) et le tome 8 de la collection Historia Uruguaya de ce même éditeur sont de bons exemples de la volonté d'organisation et de synthèse du passé récent. Parmi les apports testimoniaux de cette période, marqués par la nécessité de partager publiquement les expériences traumatisantes des années antérieures, on peut mentionner les chroniques de protagonistes d'événements antérieures au Coup d'État, les récits d'ex prisonniers ou d'exilés, ainsi que les récits liés à des plaintes de violation des droits humains. Les livres de Nelson Caula, Alberto Silva, ou Diego Achard montrent également les efforts journalistiques pour éclaircir le contexte des années 1960 ainsi que les événements de la Transition.

En ce qui concerne les études plus subjectives, il est nécessaire de revenir sur certains aspects contextuels pour comprendre leur influence sur la réflexion sur le passé récent. En 1989 se produit une fracture, conséquence du référendum qui donne son aval à l'amnistie des militaires impliqués dans des violations des droits humains. Ce résultat plébiscitaire touche profondément les secteurs qui avaient adhéré aux demandes de justice : la Gauche, les mouvements sociaux, et l'Université en sentent alors l'impact. En terme de production académique, cela se traduit par la quasi-disparition de la discussion au sujet de la dictature et de la transition, s'opère alors un sorte de consensus dans certains secteurs académiques qui reconnaissent dans ce résultat la fin de la transition et le moment de se préoccuper de nouvelles thématiques en lien avec le futur démocratique uruguayen. C'est ainsi que jusqu'à la moitié des années 1990, ces thématiques sont exclues de la discussion publique. En 1996, la Marche du Silence, convoquée par les familles de disparus marque un retour progressif des thématiques en lien avec la dictature dans l'espace public. Cela se traduit par une augmentation de la production de témoignages, d'articles de presse et de travaux universitaires, ainsi que par la convocation d'évènements avec un haut niveau de participation et une plus grande discussion publique, principalement autour des dates comme le 20 mai (date de la Marche du Silence) ou le 27 juin (date anniversaire du Coup d'État de 1973).

Une évolution de la production académique au niveau régional peut également être constatée : à la fin des années 1980 réapparaît une sensation de malaise par rapport à l'étude des transitions, traduite par l'apparition de nouvelles approches qui tendent à élargir les limites d'analyses ébauchées par la transitologie. Une de ces lignes d'élargissement tient en la réflexion sur la peur et la terreur. En 1985, O'Donnell et Galli commencent à élaborer un projet de recherche sur la « culture de la peur » surgie sous les régimes autoritaires, qui tend à dépasser la logique politique de la littérature dominante dans les années 1980 et à s'aventurer sur des aspects plus subjectifs marquant le passé récent de toute l'Amérique Latine. Ces nouvelles perspectives se cristallisent dans le livre *Fear at the Edge : State Terror and Resistance in Latin America* (1992).

L'analyse du souvenir de l'expérience de la violence politique et du terrorisme d'État dans la société a offert d'importants outils d'évaluation des processus de démocratisation en élargissant les lignes d'analyse transitologiques. Les travaux sur la mémoire collective se regroupent sous 3 approches : une approche interdisciplinaire centrée sur l'analyse des acteurs collectifs et des luttes pour le passé développées dans la sphère publique durant la dictature et en démocratie (Jelin, 2002), l'approche psychanalytique dont la recherche initiale se centre sur les effets de la répression politique pour avancer ensuite vers des réflexions sur la mémoire collective (Marcelo et Maren Viñar *Fracturas de la Memoria*, 1993), et enfin les travaux dans le cadre d'études culturelles qui réfléchissent sur les représentations de la dictature dans le récit national (Hugo Achugar en Uruguay, Beatriz Sarlo en Argentine).

Si la première moitié des années 1990 est marquée par un silence relatif, un réseau d'intellectuel maintient et stimule le débat, un réseau non inscrit dans le cadre institutionnel mais stimulant un dialogue interdisciplinaire fécond dont rendent compte les livres de la collection « Desafíos » des éditions Trilce par des compilations d'articles, des réflexions ouvertes qui révèlent les manques de la réflexion académique et sociale et incluent de nouvelles thématiques dans l'agenda des sciences sociales en donnant une dimension nationale aux discussions régionales.

Le livre *Uruguay, cuentas pendientes : Dictadura, memoria y desmemoria*, (Rico, Álvaro, 1995) marque un tournant : Carlos Demasi et Hugo Achugar réfléchissent sur la place de la dictature dans le récit national et sur les difficultés que l'image « auto-complaisante » de l'histoire, consolidée durant la restauration démocratique, génère quant à l'intégration de l'expérience de l'autoritarisme. Demasi pose que la distance temporelle et la solution choisie en 1989 ont généré un « affrontement » qui pourrait donner lieu à une analyse plus distante qui substituerait l' « esprit culpabilisant ou disculpant ». Ce recul permet de faire la critique de l'œuvre de la dictature et de ses possibles soutiens. Álvaro Rico apporte quant à lui un inventaire qui met en lien l'histoire et la politique et rend compte des « constructions de mémoires et de discours, la culture de la peur et ses symboles actuels ». Ces efforts de promotions des thématiques et des préoccupations s'exprime par le biais de projets de recherches en Histoire, avec des perspectives différentes de celles des années 1980 : relation entre culture et politique développées par le régime, qui se centrent sur les discours de l'État et ses articulations avec la société : Isabella Cosse et Vania Markarian en 1996 font l'étude d'une série de commémorations ; Aldo Marchesi, en 2001, analyse les politiques de communication ; Álvaro Rico, en 1994, publie *¿Qué hacía usted el 27 de junio ?*, qui rend compte des différentes réactions et attitudes de la société uruguayenne face au Coup d'État.

Comme dans toute la région, en Uruguay, le problème de la mémoire collective a été l'une des thématiques les plus abordées. En premier interviennent les apports des disciplines historique et politiques : Perelli et Rial signalent les altérations produites par la crise des années 1960, en publiant en 1985 *De mitos y memorias políticas : La represión, el miedo y después*. Ils y abordent la dictature, les tentatives de restauration de la démocratie dans l'imaginaire et analysent l'usage des Droits Humains dans les conflits qui commencent à la fin des années 60. Dans les années 1990, de nombreux livres et articles poursuivent l'analyse des sujets relatifs à la mémoire collective. Leur ligne de travail se centre sur la relation entre mémoire et nation, axe qui conduit la réflexion autour de diverses étapes de l'Histoire nationale : Cosse et Markarian en 1994, Achugar, Caetano et Demasi en 2004. On peut inclure à cette tendance les travaux de 1996 de Cosse et Markarian et de Marchesi en 2001, qui traitent des politiques culturelles du régime dictatorial. Dans cette même perspective, on a analysé du point de vue de la psychologie les difficultés de la société uruguayenne pour construire un récit national après ces expériences : c'est tout l'objet du livre *Fracturas de memoria*, de Marcelo et Maren Viñar, qui signale la rupture du tissu social qu'a générée l'expérience traumatique de la dictature. D'autres approches commencent à étudier la façon dont les acteurs sociaux et politiques s'approprient les discours sur le passé récent et tentent de donner du sens à ces expériences de violence et de répression pour construire leurs identités politiques ou sociales (Marchesi 2001, Rico 1989, Yaffé 2003).

La renaissance des thématiques du passé récent dans l'espace public compte également parmi ses axes de réflexion les causes de la dictature, malgré le peu d'innovation des apports académiques qui ne vont pas au-delà des considérations issues des années 1980. Cependant deux lignes auront une projection future : ce qu'Álvaro Rico a proposé dans plusieurs rencontres et publications mais jamais en les répertoriant dans une œuvre définie, la caractérisation du « libéralisme conservateur » comme élément marquant la continuité entre la dictature et la démocratie et l'identification du climat épique de la politique des années 1960, transformant certains acteurs en héros. Par ailleurs la publications de livres témoignages, papiers journalistiques ou travaux académiques ont permis d'élargir la vision de la crise et du régime autoritaire en mettant en avant leurs acteurs : plusieurs livres



présentent une sorte d'histoire officielle des Tupamaros (Campodónico 1999, Blixen 2000), d'autres rendent compte des conflits et des défaites (Torres, Fernández-Huidobro et Fontana), des travaux plus académiques cherchent une réflexion plus distante quant à cette organisation (Lessa 2003, Aldrighi et Gatto), d'autres concernent d'autres organisations politiques de gauche (Cores 1997, Martinez 1999), et enfin même s'ils sont peu nombreux, des témoignages de participants du processus dictatorial (Lessa, *Estado de Guerra*, 1997 ; Campodónico, *Bordaberry*, 2003 ; Jorge Tróccoli *La ira de Leviatán*) offrent des visions internes intéressantes des moments précédents le Coup d'État. Les années 1990 marquent le passage du récit épique pour expliquer les expériences de répression à un ton plus quotidien et intime qui met l'accent sur les petites formes de résistance. La réapparition du témoignage est liée à la perspective de la répression de genre qui s'exprime alors à travers des trois tomes de l'œuvre collective *Memorias para Armar* ; ou encore *De la desmemoria al desolvido*. La renaissance du genre testimonial dans la seconde moitié des années 1990 adopte le point de vue des droits humains, le récit des victimes est renouvelé au profit des expériences du terrorisme d'État, mais le rapport *Nunca Más* rendu par le SERPAJ en 1989 reste l'œuvre la plus complète jusqu'à l'apparition des incontournables travaux de recherches d'Álvaro Rico, rendus en 2007 et 2009.

En effet la dernière étape notoire de la production sur l'histoire du passé récent est marquée par un tournant historique, faisant suite à la création de la Commission pour la Paix en août 2000, sous la présidence de Jorge Batlle, et par la montée de la gauche. Ces événements apportent de nombreux changements de perspectives: en 2005, le président Tabaré Vázquez sollicite les universitaires afin de réaliser une étude historique portant sur la disparition forcée, en application de l'article 4 de la Loi 15.848 qui prévoit d'élucider le sort des disparus. Cette première étude parue en 2007 sous le nom *Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos*, et sera réalisée sous la coordination d'Álvaro Rico, et la supervision de José Pedro Barrán et Gerardo Caetano, par une équipe d'une quinzaine de chercheurs. L'axe de cette investigation est centré sur l'étude des cas de personnes détenues-disparues, les circonstances et le contexte répressif de leur détention et disparition en Uruguay et dans le Cône Sud, en répertoriant également les démarches et plaintes réalisées par leurs familles et les organismes internationaux. Elle n'inclut pas les autres dimensions du terrorisme d'État telles que les assassinats politiques, la prison pour des raisons politique, l'exil, la dimension de genre de la répression d'État, les formes de surveillance et de conditionnement de la société, la reconfiguration institutionnelle, l'évolution des politiques économiques, l'idéologie du régime, ni les formes de résistance ou d'opposition à la dictature. Ces autres aspects seront traités dans le cadre du même accord souscrit entre l'Université et la Présidence, dans une nouvelle investigation intitulée *Investigación Histórica sobre la Dictadura y el Terrorismo de Estado en El Uruguay (1973-1985)*, parue en 2009, qui a justement pour objet de compléter la première investigation et de produire un travail académique qui officialise les autres dimensions du terrorisme d'État qui n'avaient pu être étudiées auparavant.

Du fait de la mise en discussion récurrent du thème de l'impunité depuis la réouverture des thèmes liés à la dictature, il faut noter la résurgence de celui-ci, non pas dans les travaux académiques où il manque, mais dans la presse et le discours public. Peu d'ouvrages sont pourtant consacrés à cette question, le seul ouvrage se réclamant spécifiquement de ce thème est paru en 2011 suite aux Journées de Politiques Publiques des Droits Humains en Uruguay qui ont traité des thèmes de la Mémoire, de la Justice et de la Réparation des victimes ainsi

que des différends irrésolus issus de la Transition Post-Autoritaire, qui eurent lieu en juin 2010 à la Faculté de Psychologie de Montevideo. *Luchas contra la Impunidad* (Gabriela Fried, Francisca Lessa) regroupe ainsi 18 travaux sur les causes et effets des politiques liées à l'application de la Loi de Caducité et sur l'évolution des efforts civiques, sociaux, politiques et juridiques pour en régler les effets. S'il paraît incontournable quant à la synthèse qu'il offre sur un thème peu traité, c'est qu'il offre de nombreuses perspectives d'analyses jamais répertoriées auparavant dans un ouvrage.

## INTERET DE LA RECHERCHE

L'une des perspectives d'investigation proposées par Aldo Marchesi, Vania Markarian, Álvaro Rico, et Jaime Yaffé dans leur introduction au livre *El Presente de la Dictadura* (2004) est justement la question de la re-signification, dans la post-dictature, des Droits Humains comme l'un des effets de l'expérience autoritaire dans le champ des valeurs culturelles et des conceptions politiques. L'impunité concédée en démocratie à leur violation durant la période autoritaire et les effets de la loi qui l'augure sont des questions qui ne restent que très peu voire pas-abordées. En suivant cette perspective, les phénomènes socioculturels liés au thème de l'impunité et le dilemme éthique de la communauté uruguayenne actuelle quant à celui-ci constituent des lignes de recherches novatrices.

L'intérêt de ce travail réside donc en la mise en perspective de l'impunité : quelles sont ses origines, comment les mécanismes de conditionnement sociaux interviennent afin de rendre cette impunité « légitime » au sein de la société uruguayenne, quelles sont les conséquences de cette impunité sur la société, quels comportements génère-t-elle, quels regards tend-elle à porter sur le passé ? Ce travail tentera de rendre compte des processus qui amènent à la promulgation des lois d'impunités, mais aussi et surtout des manières dont la société se structure autour de ces mêmes lois : comment et pourquoi la société finit-elle par « accepter » ce choix, et ainsi comment rend-elle, ou non, légitime cette volonté d'oubli ou de pardon inconditionnel qui lui est imposée.

## INTRODUCCIÓN

A la luz de la historia traumática que caracteriza las últimas décadas en América Latina, es una cuestión imprescindible reflexionar sobre el sentido de este pasado violento en el presente: sus reflejos, sus ecos, sus huellas, para intentar comprender las sociedades actuales. La primera pregunta que nos surge es ¿cómo esas sociedades -y a través de ellas, los individuos que las componen- han podido construirse y reconstruirse después de los episodios de horror que han vivido directamente o indirectamente? A partir de esta primera pregunta, hemos decidido centrarnos en el caso uruguayo, cuya complejidad y actualidad son de los más interesantes. El Uruguay ha conocido, como Argentina, Chile, y tantos otros países, un episodio autoritario y dictatorial cuyas cicatrices aún no se han cerrado, sino que, al contrario, siguen sangrando sin parar.

Esto se debe evidentemente a la naturaleza violenta del pasado, pero también -y quizás sobre todo- a la manera con la cual los gobiernos de la democracia recuperada han gestionado el pasado. Desde el holocausto, y tras todos los eventos traumáticos del siglo XX -“siglo de los genocidios”- se ha destacado el papel de la Justicia en la gestión del pasado. En el caso del Uruguay, tras la promulgación de la Ley de Caducidad de 1986, la Justicia acerca de los delitos cometidos por agentes de Estado en el marco del Estado terrorista no se ha alcanzado. Por lo tanto, es indispensable volver sobre el periodo de promulgación de aquella ley, y preguntarse cuáles son sus orígenes. Este razonamiento nos permitirá acercarnos al tema de la “impunidad”, debate inacabado y quizás inacabable en el caso uruguayo.

No obstante, lo que guía las investigaciones va más allá del mero debate: lo que se pretende investigar se refiere a las huellas, no sólo del pasado, sino precisamente a las huellas de esta ley sobre el pasado, en la sociedad actual. En efecto, al preguntarse cómo la sociedad se recuperó de los traumatismos del pasado, esa ley aparece como un simulacro de respuesta. Analizarla como una etapa de la gestión del pasado es una primera pauta, pero si bien la investigación estudia las políticas en cuanto al pasado, su interés reside en la observación de la sociedad uruguaya actual para ver cómo se construyó, en torno a un pasado violento, conflictivo y regido por el silencio -aunque relativo- y a la impunidad -en este caso, total- de los responsables de violaciones a los derechos humanos.

Para guiar la investigación, y encontrar respuestas a la situación uruguaya, es de suma importancia volver a las raíces del problema: ¿cómo pretender dar cuenta de las huellas del pasado, o reflexionar sobre su gestión prescindiendo de él? Por lo tanto, la primera etapa de la reflexión va a centrarse en el periodo dictatorial, su instalación, su naturaleza, y su desarrollo hasta la salida democrática. Lo que aparece como segunda etapa esencial es justamente analizar las condiciones de salida: ¿qué elemento causa el fin del autoritarismo? ¿Cómo prosiguió la etapa transitoria? ¿Quiénes fueron los actores destacables en la recuperación de la democracia, y qué futuro auguraba? Son estas condiciones que constituirán los primeros elementos de análisis de la situación presente. El presente será por consiguiente el último componente de nuestro estudio: resulta fundamental preguntarse sobre las medidas de gestión del pasado, y el/los sentido(s) que se le atribuyen en la actualidad, para dar cuenta de la situación de la sociedad que resulta de éste. Dentro de estas políticas de gestiones, consideraremos la Ley de Caducidad, analizando sus textos y los conceptos que entran en juego, proponiendo pautas de reflexión sobre sus consecuencias, destinadas a guiar

las investigaciones posteriores. Tal como lo concebimos, se trata de recorrer el camino desde el nacimiento de la impunidad bajo la dictadura, hacia su crecimiento y su adaptación en la democracia.

---

# ESTUDIO PRELIMINAR

---

## I. TIPOLOGÍA DE LA DICTADURA

Si se concibe en su sentido original, el término dictadura remonta al imperio romano, y designa un “instrumento de la democracia”<sup>1</sup> autorizado constitucionalmente. Franz Neumann, a propósito de las dictaduras que surgen en Europa del siglo XX, dice: “Las dictaduras totalitarias modernas surgen, casi sin excepción, dentro y contra las democracias”<sup>2</sup>. En el caso de la dictadura uruguaya, que se impuso mediante el golpe de Estado del 27 de junio de 1973, la idea de Neumann se verifica, al ser un régimen “internamente impuesto”<sup>3</sup> que reemplaza al sistema democrático. De hecho, la dictadura fue impuesta desde el Estado, en el marco de un proceso de degradación de un sistema democrático inestable. ¿Cómo hablar del golpe de Estado sin evocar primero el contexto en el cual se inscribe? La contextualización de los hechos será así la primera etapa que permitirá su explicación.

El estudio del periodo directamente anterior al golpe de Estado es imprescindible para entender el “camino democrático a la dictadura”<sup>4</sup>, o sea la relación entre democracia y autoritarismo entre 1967 y 1973, periodo del avance de una “praxis estatal autoritaria en el marco de un régimen republicano democrático de gobierno”<sup>5</sup> que tiene como resultado la quiebra de la democracia y la imposición de una dictadura de más de once años.

### 1. ANTECEDENTES DE 1973: DE PACHECO A BORDABERRY

Entre 1967 y 1973, los gobiernos de los presidentes elegidos<sup>6</sup> Jorge Pacheco Areco (diciembre de 1967 hasta marzo de 1972) y Juan María Bordaberry (marzo de 1972 hasta junio de 1973 bajo sistema democrático) caracterizaron sus gobiernos como de “crisis” o de “excepción”, recurriendo a la imposición de medidas extraordinarias, previstas por la Constitución, para ampliar los poderes decisorios y punitivos del Estado, justificando el recurso a éstos por la necesidad del restablecimiento del orden y de la autoridad del Estado.

Ambos constituyen gobiernos -en los hechos- no democráticos, debido a los métodos empleados, pero apoyados en la Constitución para dotar al Estado de “atribuciones extraordinarias”<sup>7</sup> que les permiten ejercer su poder por “medios de coerción tradicionales”<sup>8</sup>. La extensión en el tiempo y la interpretación de las medidas excepcionales que emplearon, las famosas Medidas Prontas de Seguridad, se complementan por el uso del decreto como

---

<sup>1</sup> Neumann, Franz (1968), *El Estado democrático y el Estado autoritario*. Buenos Aires, Paídos

<sup>2</sup> *Ibidem*, p 230

<sup>3</sup> Dahl, Robert (1985), *A preface to Economic Democracy*. California, Berkeley University Press, p 40

<sup>4</sup> Rico, Álvaro (2006), *¿Cómo nos domina la clase gobernante?* Montevideo, Ediciones Trilce

<sup>5</sup> Rico, Álvaro « La dictadura y el dictador » en Demasi, C.; Marchesi, A.; Markarian, V. ; Rico, Á. y Yaffé, J. (2009), *La Dictadura Cívico-militar 1973-1985*. Montevideo, Ediciones de la Bando Oriental, Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayo, p 188

<sup>6</sup> Hay que precisar que Pacheco Areco no fue elegido, sino que, como vicepresidente, asumió la presidencia luego del fallecimiento del presidente Gestido. En el caso de Bordaberry, su elección en 1971 aparece manchada por sospechas de fraude.

<sup>7</sup> Sartori, Giovanni (1992), *Elementos de teoría política*. Madrid, Alianza Editorial, p 75

<sup>8</sup> Neumann, Franz. *Ibidem*, p 221

instrumento de gobierno recurrente que permite calificarles de “gobiernos por decreto”<sup>9</sup>. La consolidación de las relaciones autoritarias del poder estatal entre 1967 y 1973 se da mediante la institucionalización del “Estado de excepción” y del gobierno “bajo decreto” por los “gobiernos de crisis”. El uso de tales recursos se ve justificado por el “estado de necesidad”, “estado de excepción”, “estado de sitio”, “estado de asedio”, concepciones que establecen “un estado general de suspensión y restricción de garantías”, y por lo tanto implican cambios institucionales. La justificación de tales medidas como leyes excepcionales o especiales surge de la caracterización político-militar de amenazas tales como la “subversión”, el desorden social, o la invasión extranjera. Mediante la aplicación de tales leyes, que subordinan la vigencia de leyes constitucionales, el Estado busca superar con rapidez y eficacia el caso que enfrenta. Si bien el “gobierno de crisis” actúa ante la amenaza, y se apoya en la Constitución para justificar la adopción de medidas excepcionales, la “rutinización de las medidas de excepción”<sup>10</sup> y la ampliación del poder gubernamental que conllevan permiten concebir el periodo 1967-1973 como una bisagra conservadora y autoritaria en términos de modo de gobierno, ya antes del golpe de Estado y de la dictadura.

En resumen, se refuerza el carácter formal o procedimental de las lógicas estatales en detrimento del Estado “justo” o paternalista y “garantista” o de derecho, lo que abre el camino hacia la dictadura. En los “gobiernos bajo decreto” de Pacheco Areco y Bordaberry, se abre el paso a las necesidades de “realización inmediata” y “ejercicio inmediato” del poder gubernamental, sin que tengan voces las mediaciones partidarias y/o parlamentarias, cada vez más sujetas a las urgencias y circunstancias político-militares concretas a las que se subordina el derecho. La aplicación de las Medidas Prontas de Seguridad, y la normativa de excepción en la cual se inscribe su vigencia no podían quedar sujetas a la existencia indefinida de un apoyo mayoritario en el Parlamento, ni a las negociaciones propias del Estado de derecho. Por lo tanto, con el fin de reafirmar la unidad decisoria del Estado, se aplica el “principio del menor número de personas” que participan en la toma de decisiones (Presidente de la República o Presidente del Consejo de ministros) y la “simplificación de los trámites” para la aprobación y cumplimiento inmediato de sus mandatos<sup>11</sup>. La tendencia a gobernar con urgencia se impone gradualmente dentro del Estado de derecho, mediante la aplicación de este tipo de medidas extraordinarias, que el Estado justifica por la existencia de una “situación de excepción” o el “estado de guerra interna”. De ese modo es un mismo órgano del Estado el que solicita y ejecuta esas medidas: el Poder Ejecutivo, que luego sigue ampliando el límite temporal de duración de las medidas represivas e ignora las decisiones de otros Poderes como el Legislativo y el Judicial.

Lo que se debe subrayar es que la utilización de “normas legales para fines para los que no estaban pensadas”<sup>12</sup>, acontecida bajo la presidencia de Pacheco Areco o Bordaberry se produce no por la ilegitimidad de su cargo o de su procedencia, ya que Pacheco Areco fue designado Presidente tras el fallecimiento del Presidente General Oscar Diego Gestido, y Bordaberry, elegido nacionalmente a pesar de las acusaciones de fraude que pesaron sobre las elecciones de 1971. Estos “abusos del derecho” proceden del ejercicio cotidiano de un ampliado poder estatal que detentaban a través de las medidas de excepción. Esta perspectiva, que recalca los abusos de poder, pone en tela de juicio otras teorías que

---

<sup>9</sup> Rico, Álvaro (2009), *Ibidem*

<sup>10</sup> Rico, Álvaro (2009), *Ibidem*, p 189

<sup>11</sup> Heller, Hermann (1995), *La soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*. México, Fundación de Cultura Económica, p 228 [citado en Rico, Álvaro. *Ibidem*, p 191

<sup>12</sup> Linz, Juan (1993), *El quiebre de las democracias*. Madrid, Alianza Editorial, p 162

convocan el “vacío de poder” como causa del avance de las fuerzas autoritarias. El periodo 1967-1973 está marcado por una voluntad de “hacer más democráticas a las sociedades por vías no democráticas”<sup>13</sup>, profundizando aún la crisis en la cual el régimen estaba hundido, y abriendo así las puertas a la vía autoritaria. Esa postura al borde de los límites constitucionales que va hasta la inclusión de la violación de normas constitucionales, el desprecio a las libertades civiles, las limitaciones a la oposición, en suma, el abuso de poderes, según Juan Linz, la principal causa de la caída de la democracia uruguaya: “los gobernantes que consiguieron el poder por medios democráticos constitucionales lo ejercieron de tal forma que los canales y métodos normales por los que una oposición leal ejerce su crítica [...] empiezan a aparecer inadecuados para asegurar la continuidad de un régimen democrático”<sup>14</sup>.

### ***EL PACHEQUISMO***

Al detenerse en las medidas votadas o implementadas por uno y otro gobierno previo al golpe de Estado, resulta interesante resumir ciertos elementos en cuanto a los dos mandatos precedentes. En 1966, Jorge Pacheco Areco, miembro del Partido Colorado, fue electo vicepresidente para el mandato del General Óscar Diego Gestido. Tras la muerte del General Gestido, en 1967, Pacheco Areco asumió la Presidencia hasta la conclusión del mandato, en 1972. En diciembre de 1967, decide disolver las organizaciones de izquierda, que posteriormente estarán prohibidas: el Partido Socialista, el Movimiento Revolucionario Oriental, el Movimiento de Acción Popular Unitaria, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria, y la Federación Anarquista Uruguaya. En 1971, encomendó a las Fuerzas Armadas la lucha antsubversiva, tras el decreto de N°566/971, que determinó la aplicación de Medidas Prontas de Seguridad para reprimir las agitaciones sociales y la acción guerrillera del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros. Bajo su mandato, se censuraron los medios de prensa escrita como el diario *Época* entonces dirigido por Eduardo Galeano, o el semanario socialista *El Sol* entre otros. En el terreno de la seguridad interna tanto como en el ámbito económico, aplicó así medidas de shock: al nivel económico se tradujo por el decreto N° 420/68 del 28 de junio de 1968, que significó el congelamiento de los precios y salarios para frenar la inflación. Seis meses después, se decretó la creación de la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN), organismo encargado del control de la evolución de los precios y salarios, con la que se inició el proceso de Medidas Prontas de Seguridad económicas.

Pacheco Areco “inauguró un estilo inusitado en la política uruguaya, providencial y autoritario [...] buscando un camino entre el golpe de Estado y la legalidad intima al Parlamento, hizo alianza con poderosos actores conservadores y capturó una significativa base social, lo que permitió generar su propio grupo político, pero sobre todo dio un paso crucial al sustituir la cultura constitucional uruguaya por el cesarismo”<sup>15</sup>. Si bien sus partidarios consideran que Pacheco Areco era consciente de la “necesidad” de un golpe de Estado, no quería pasar a la posteridad como el que lo realizara: sus discrepancias con el Parlamento ya suponían la amenaza de un golpe de Estado, pero no tuvo lugar bajo su mandato, aunque el camino se perfilaba. Entonces, según Gonzalo Varela Petito, si la institución presidencial y la acción individual de Bordaberry pusieron en marcha el golpe de

---

<sup>13</sup> Linz, Juan. *Ibidem*, p 167

<sup>14</sup> Linz, Juan, *Ibidem*, p 160

<sup>15</sup> Varela Petito, Gonzalo “El golpe de Estado de 1973 revisitado” en MARCHESI, A.; MARKARIAN, V.; RICO, Á.; YAFFÉ, J. (comp.) (2004), *El Presente de la Dictadura*. Montevideo, Ediciones Trilce, p 101

Estado, es de subrayar que son dos los presidentes « corresponsables » del camino de deterioro que llevó a este fatal desenlace.

### ***1971: LA ACCESIÓN A LA PRESIDENCIA DE BORDABERRY***

Si es cierto que, en cuanto al contexto que heredó Bordaberry se podría relativizar su responsabilidad, otros elementos, como su propio modo de actuación o su personalidad, tienen una importancia capital en el desarrollo de los hechos.

Para definir la actuación presidencial de Bordaberry, Gonzalo Varela Petito recurre a tales términos: « inexperiencia política, conservadurismo cerril, precarios equilibrios y maniobras oportunistas »<sup>16</sup>. En cuanto a la personalidad del presidente, el libro *Antes del silencio. Bordaberry, memorias de un presidente uruguayo*<sup>17</sup> describe a un hombre “hecho y derecho”, que nunca tuvo que aspirar al poder sino que el poder mismo vino a buscarlo, a un hombre que « terminó envuelto en acontecimientos que lo convierten en uno de los personajes más negativos de la historia nacional ». Sin embargo, como lo explica Carlos Demasi<sup>18</sup> Julio María Sanguinetti, expresándose en el diario argentino *La opinión* algunas semanas después del golpe de Estado, consideró el proceso antisubversivo acabado, a pesar del incremento continuo del poder de los militares desde 1972. Por consiguiente, las explicaciones del golpe radican para él en la actitud personal de Bordaberry, a quien designaba como « más golpista que los mismos mandos militares »<sup>19</sup>, en efecto, considera que « era el propio Presidente el que quería llevar la situación a ese punto. No fue conducido por los militares ».

Según las consideraciones de Gonzalo Varela Petito, Bordaberry heredó una situación compleja, dejada por Pacheco Areco: distorsión constitucional, recuperación económica trunca y rebelión civil acentuada. Lo tenso de la situación se formalizó tras la negociación con los partidos que tendían a aprobar la Ley de Seguridad del Estado, ley que permitiría prescindir del uso de las Medidas Prontas de Seguridad que no habían cesado de regir desde 1968. De esa forma, en 1972, tras debates parlamentarios, se recurrió a suspensiones de garantías constitucionales y a nuevas Medidas Prontas de Seguridad, pretextando el “estado de guerra interno”. En ese momento, si bien no contaba con la maniobra de Pacheco Areco, aunque tenía la mayoría parlamentaria, tenía al Frente Amplio y al grupo de Wilson Ferreira Aldunate como opositores fuertes. El desorden se evidenció en febrero de 1973, consecuencia directa de la descomposición del sistema político: los militares se sublevaron ante el intento de Bordaberry de someterlos. Sin apoyo popular, con fuerzas políticas que conspiraban para destituirlo y otras que acudían a los militares, Bordaberry estaba aislado, y decidió adelantar las cosas. Fue así como tomó el camino hacia Boizo Lanza, etapa previa al golpe de junio de 1973.

Magdalena Broquetas e Isabel Wshebor afirman que, a pesar de este proyecto claro y definido antes de 1973, hasta los acuerdos de Boizo Lanza, Bordaberry no desarrollaba una estrategia de confrontación sino de negociación para dar a la institución militar una participación política orgánica en el gobierno. De esta manera, no se puede defender la tesis que considera a Bordaberry como un presidente con la voluntad de defender las instituciones

---

<sup>16</sup> Varela Petito, Gonzalo, *Ibidem*, p 101

<sup>17</sup> Campodónico, Miguel Ángel (2003), *Antes del silencio. Bordaberry: memorias de un presidente uruguayo*. Montevideo, Linardi y Risso.

<sup>18</sup> Demasi, Carlos. “Un repaso a la teoría de los dos demonios” en MARCHESI, A.; MARKARIAN, V.; RICO, Á.; YAFFÉ, J. (comp.) (2004), *El Presente de la Dictadura*. Montevideo, Ediciones Trilce, p 68

<sup>19</sup> Demasi, Carlos, *Ibidem*, p 68



democráticas frente a los ataques de las Fuerzas Armadas, que desde luego, se hicieron numerosos y de una intensidad cada vez más grande.

### ***PERIODIZACIÓN DEL PROCESO DE DEGRADACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y DEL ESTADO DE DERECHO***

El periodo 1967-1971 se destaca por la implementación coexistente de fórmulas constitucionales liberales y garantistas, principios democráticos de elección de autoridades (1971) y decretos, leyes y medidas de excepción impuestas desde el Poder Ejecutivo pero aprobadas por el Parlamento (adopción de Medidas Prontas de Seguridad en 1967). Pero la aplicación de tales medidas, leyes y decretos van a generar conflictos de competencia y jurisdicción entre los poderes del Estado, que van a ser solucionados en una segunda etapa: los años 1971-1972, que marcan justamente la institucionalización de las relaciones autoritarias y su justificación jurídica.

En efecto, se legaliza la intervención de la Justicia Militar (recortando así la competencia del Poder Judicial), así como el poder militar a través del decreto del “estado de guerra interno” y la designación de las Fuerzas Armadas como “fuerza beligerante en todo el territorio nacional”. En esas dos etapas, el control de la legalidad está cuestionado y aún vulnerado por la sustracción al respeto de las leyes constitucionales y de la separación de poderes estatales: se constata una “[des]jerarquización del] poder de los órganos parlamentarios y judiciales a favor del predominio de los poderes y órganos ejecutivos y militares del Estado uruguayo.”<sup>20</sup> O sea, en esas etapas, el decreto y la orden militar adquieren un estatuto que supera las leyes y las normas constitucionales.

La tercera etapa del proceso de degradación gradual del derecho, concierne los meses de febrero hasta junio de 1973, periodo en que se transgrede el principio de legalidad y se imponen relaciones autoritarias de poder. Como se ve a continuación, en febrero se va a producir un “putsh militar” que llevará a la asociación definitiva del poder político con el militar, cristalizada en los acuerdos de Boizo Lanza, y a la creación del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) como órgano que fijará la asistencia del Poder Ejecutivo y la institucionalización de las Fuerzas Armadas como actor político.

### ***EL “FEBRERO AMARGO”***

El mes de febrero de 1973, según Luis Costa Bonino<sup>21</sup>, constituye el mes de la consolidación del avance militar en política. Para Charles Gillespie<sup>22</sup>, es más bien la última posibilidad que tienen los partidos políticos de actuar a favor de la preservación de la democracia, aunque el presidente no recibe ayuda contra las presiones militares. Para German Rama<sup>23</sup>, que considera el neobatllismo y el Estado como los gestores de la democracia uruguaya, febrero 1973 es el mes de triunfo de los militares porque la situación de disconformidad con respecto a la institución estatal y la falta de respuesta del Estado daban importancia a la teoría de “doctrina de seguridad nacional”, que destruía las formas de convivencia democrática. De este modo que para él, el golpe empezó en febrero.

---

<sup>20</sup> Rico, Álvaro (2009), *Ibidem*, p 198

<sup>21</sup> Costa Bonino, Luis « La crisis del sistema político uruguayo » en Rico, Álvaro (ed.) (1994), *Uruguay, Cuentas pendientes*. Montevideo, Ediciones Trilce.

<sup>22</sup> Gillespie, Charles “Desentrañando la crisis de la democracia uruguaya” en Gillespie, C.; Goodman, L.; Rial, J.; Winn, P. (comp) (1984), *Uruguay y la democracia*. T.1, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

<sup>23</sup> Rama, German (1987), *La democracia en Uruguay. Una perspectiva de interpretación*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Es bien conocido hoy en día que los militares desarrollaron de entrada -como lo prueban documentos que circulaban de manera interna en las Fuerzas Armadas, como la Decisión de la Junta de Comandantes en Jefe N°1 (setiembre 1971)<sup>24</sup>- un proyecto con dos facetas, cuyo primer objetivo era la lucha antisubversiva -encomendada por el presidente- y cuyo fin era implicarse en política para apoyar el desarrollo. A partir de setiembre de 1971, cuando Pacheco Areco encomendó a los militares luchar contra la subversión, se observó un alejamiento creciente de las Fuerzas Armadas de sus funciones propiamente castrenses para acercarse al ámbito político. Entre 1971 y 1973 se hicieron cada vez más presentes los discursos internos, o incluso públicos, en los cuales la institución castrense pretendía a la vez destruir “el aparato militar subversivo que opera en el país” y “proporcionar seguridad al desarrollo nacional”<sup>25</sup>. Si el primer objetivo lo alcanzaron en setiembre de 1972, pasaron a la segunda parte del programa de largo plazo que habían puesto en marcha. Lanzaron una suerte de campaña de desprestigio de algunas figuras políticas y parlamentarias mediante la denuncia de “ilícitos económicos”<sup>26</sup>, y al mismo tiempo siguieron su proyecto de autonomización. Mediante las denuncias, los militares pusieron en pie de igualdad la “subversión” y la corrupción, lo que contribuyó a justificar su acercamiento al ámbito político, o sea, a “justificar el progresivo desplazamiento del control de la administración para pasar al control del gobierno prescindiendo de las normas constitucionales vigentes”<sup>27</sup>.

Cualquier sea la perspectiva, el mes de febrero de 1973 marca un hito en el desarrollo de los eventos: frente a las denuncias del senador Vasconcellos del “plan militar [cuyo objetivo era] desplazar a las instituciones”<sup>28</sup> se dio a conocer un documento militar que precisaba la autonomía del accionar de las Fuerzas Armadas, que rechazan sus denuncias, pretendiendo que “no son ni serán el brazo armado de grupos económicos y/o políticos” y seguirán luchando contra las formas nuevas que tomaba la subversión<sup>29</sup>. La tensión llegó a su paroxismo el día 8 de febrero de 1973 cuando se dio el primer acto de desacato militar tras el desconocimiento de algunos miembros de las órdenes del Ministro de Defensa, Antonio Francese. El Presidente Bordaberry intentó reaccionar, apelando a la población a manifestar en defensa de las instituciones, lo que no dio muchos resultados.

Las fuerzas insubordinadas ocuparon emisoras de radio para explicar las razones de su rechazo, ante el nombramiento de Francese como Ministro de Defensa y los objetivos que pretendían cumplir en mediano y largo plazo. Esta alocución radiofónica constituye lo que se conoce como el Comunicado 4°. Enumeraba las respuestas de las Fuerzas Armadas para resolver la crisis del país: “eliminación de la deuda externa, erradicación de la desocupación, combate a los ilícitos económicos y a la corrupción, reorganización y racionalización de la administración pública, redistribución de la tierra, y acceso de la propiedad a quien la trabaje”. Magdalena Broquetas e Isabel Wschebor delimitan tres objetivos principales: “extirpar todas las formas de subversión que actualmente padece el país mediante el establecimiento de adecuada legislación para su control y sanción”<sup>30</sup>, “asegurar la intervención o la representación de las Fuerzas Armadas en todo organismo o actividad que

<sup>24</sup> Junta de Comandantes en Jefe (1978), *Las Fuerzas Armadas al Pueblo Oriental. El proceso político*. Montevideo

<sup>25</sup> Junta de Comandantes en Jefe (1971), Decisión de la Junta de Comandantes en Jefe N°1

<sup>26</sup> Broquetas, Magdalena; Wschebor, Isabel. “El tiempo de los militares honestos. Acerca de las interpretaciones de febrero de 1973” en MARCHESI, A.; MARKARIAN, V.; RICO, Á.; YAFFÉ, J.(comp.) (2004), *El Presente de la Dictadura*. Montevideo, Ediciones Trilce, p 76

<sup>27</sup> Vasconcellos (06/02/1973), “Carta al pueblo uruguayo”, *Cuadernos de Marcha* N°68 p 16-19

<sup>28</sup> Vasconcellos. *Ibidem*.

<sup>29</sup> Fuerzas Armadas (06/02/1973), “Respuesta de los mandos militares al Dr. Vasconcellos”, *Cuadernos de Marcha* N°68, p 19-22

<sup>30</sup> Comunicado 4 citado en Broquetas, Magdalena; Wschebor, Isabel, *Ibidem*, p 77

tenga relación con aspectos concernientes a la seguridad y soberanía nacional” e inclusión del “interés obrero” en la dirección de las empresas mediante instancias de arbitraje.

Estos elementos nos permiten ver cómo se añade el componente corporativo a la propuesta inicial de tutela de las Fuerzas Armadas, componente que pone las bases que implicarían la anulación de la actividad sindical. El Comunicado 4º conjetura el cambio de rol de las Fuerzas Armadas para alcanzar los objetivos evocados: después de la vigilancia y la represión van a intervenir más directamente en los asuntos estatales, “manteniendo un estrecho contacto con el Poder Ejecutivo”. Al día siguiente, el Comunicado 7º estableció prioridades en cuanto a los objetivos evocados anteriormente, y anunció objetivos añadidos que se referían a mejoras técnicas, desarrollo de obras públicas, políticas de salud y de educación. También se expresó claramente que “las Fuerzas Armadas ni se adhieren ni ajustan sus esquemas mentales a ninguna filosofía política partidaria determinada”<sup>31</sup>.

El 13 de febrero, la prensa publicó los elementos constitutivos de la reunión que tuvo el Presidente Bordaberry con los mandos militares en la base de Boizo Lanza, base que dio su nombre a los acuerdos firmados, marcando el acto de creación del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) con el cual los militares adquirirían funciones efectivas en el ámbito político. Lo que se debe destacar es la buena recepción que tuvieron los comunicados entre los sectores políticos. En efecto, si en un primer momento los órganos de prensa oficialista demostraron cierta vacilación en cuanto a la visión que debían dar del presidente, de las Fuerzas Armadas, y de sus interrelaciones, luego del acuerdo que convino de la participación de las Fuerzas Armadas en un nuevo órgano ejecutivo, los periódicos “saludaron calurosamente el nuevo rol conquistado por los militares”<sup>32</sup>. De ese modo consideran los comunicados 4º y 7º como un “prolijo inventario” de los objetivos compartidos por el poder político y el pueblo (*La Mañana* del 14 de febrero), se glorificaba la solución encontrada en un editorial llamado “Conceptos desde los cuales luchar” (*El Día* del 18 de febrero): “la solución institucional obtenida” permitía el mantenimiento de la “libertad de expresión”, de un “Parlamento en funciones”, de un “Poder Judicial independiente” y de un “Poder Ejecutivo ejercido por el titular que el pueblo eligió”. En efecto, el avance considerable de las Fuerzas Armadas que se constata a la luz de los eventos del mes de febrero 1973 no tuvo lugar en un contexto de desorientación o de choque político: con motivaciones y estrategias diferentes, las fuerzas políticas legitimaron el papel desempeñado por las Fuerzas Armadas desde setiembre de 1971, e incluso impulsaron a que esas tuvieran una mayor participación en los asuntos de Estado. Sin embargo, este tema muy polémico merece investigaciones profundizadas: la reacción de los partidos para con los Comunicados 4º y 7º se inscribe en un contexto político particular, y no puede ser interpretado sin que se conocieran los pormenores del asunto (las relaciones previas del MLN-Tupamaros con los militares, cuyos miembros se reunieron en torno al tema de los delitos económicos, o por otro lado, la línea “no violenta” desarrollada por parte del Partido Comunista, que se puede explicar por la necesidad de alianza con sectores militares supuestamente “honestos”, entre otros ejemplos de “zonas grises”, a la luz de las cuales adquirimos una visión diferente de la historia).

En efecto, la mayoría de los sectores de los partidos tradicionales, según distintas motivaciones, ni se pronunciaron contra la avanzada militar, ni rechazaron el plan de acción definido por los comunicados. El Partido Nacional insistía en la ilegitimidad del presidente Bordaberry, considerando fraudulentas las elecciones que lo habían llevado al poder.

<sup>31</sup> “7 días que conmovieron al Uruguay” *Cuadernos de Marcha*, Nº 68 (marzo de 1973)

<sup>32</sup> Broquetas, Magdalena y Wschebor, Isabel, *Ibidem*, p 79

Partiendo de este punto de vista se hacía imprescindible cierta complicidad con los militares. Sectores más conservadores del partido blanco fueron hasta profundizar la injerencia de las Fuerzas Armadas en la escena política, yendo más allá de la mera coincidencia de objetivos que caracterizaba el partido.

Los grupos de derecha vieron el aumento de injerencia de las Fuerzas Armadas en el ámbito político con buenos ojos: no consideraban que afectara al funcionamiento ordinario del régimen. Según las declaraciones de diversos grupos de derecha, la preservación de la democracia pasaba por un mantenimiento de sus formas “aunque el Parlamento no sesionase, los dictados del Poder Judicial no fuesen respetados y el presidente quedase formalmente obligado a consultar sus decisiones con los mandos militares”<sup>33</sup>. El bloque derechista admitía la participación militar en el ámbito político pero afirmando la necesidad de permanencia de un aparente orden institucional. La ultra derecha, por su parte, se pronunciaba claramente a favor del desplazamiento del poder político por el poder militar.

Las posiciones de la izquierda demuestran la existencia de una democracia restringida, en la que la soberanía no reside en el pueblo sino en reducidos grupos de intereses económicos y políticos. Los comunicados 4º y 7º fueron interpretados como programas antioligárquicos, antiimperialistas y aun nacionalistas, que generaron estrategias que incluían la participación militar como una posibilidad, cuando no una necesidad. El General Liber Seregni, presidente de la coalición de izquierda, se pronunció, en el acto del 9 de febrero, a favor de la renuncia de Bordaberry, del cual denunciaba la ilegitimidad. Para él, el diálogo sobre la manera de salir de la crisis debía establecerse entre el pueblo, el gobierno legítimo y las Fuerzas Armadas, trazando una línea clara entre el pueblo y la oligarquía. Incluso la Convención Nacional de los Trabajadores definió que la línea de oposición no se alzaba entre los civiles y los militares sino entre oligarquía y pueblo, considerando entonces la urgencia de un diálogo y de una acción común de “los orientales honestos” que comprendían tanto a “civiles” como a “militares”<sup>34</sup>. Hasta el Partido Comunista calificó, mediante las voces del periódico *El Popular* del 11 de febrero de 1973, como “positivo” el contenido de los comunicados 4º y 7º. De hecho, lo que estos expresaron correspondía con los objetivos del propio partido en torno a la reivindicación de la soberanía en distintos ámbitos, la recuperación de ciertos valores morales, y la lucha contra la oligarquía. La posición de los militares fue interpretada como la apertura de una etapa nueva en la que los “Militares honestos” o “militares patriotas” tenían un rol de primera línea.

### ***BALANCE DEL PERIODO: DE UN ESTADO PATERNALISTA A UN ESTADO TERRORISTA***

Después de haber intentado profundizar los conocimientos del periodo previo al golpe de Estado, se puede hacer un balance, que considera el momento como un momento de inflexión: el pasaje de un “Estado paternalista a un Estado terrorista”<sup>35</sup>, que en fin demuestra una relación entre Estado de derecho y autoritarismo. Como lo vimos, el camino hacia el autoritarismo se dio bajo la forma de un proceso político gradual, y bajo la vigencia del Estado de derecho. Según las consideraciones de Álvaro Rico, el proceso de desinstitucionalización de las décadas de los 1960-1970 se concluyó en 1985 con la reinstitucionalización de las mismas estructuras que habían conocido la crisis: el Estado de

<sup>33</sup> Broquetas, Magdalena; Wschebor, Isabel, *Ibidem*, p 80

<sup>34</sup> “La CNT se pronuncia” *El Popular*, (10/02/1973) citado en Broquetas, Magdalena; Wschebor, Isabel, *Ibidem*, p 89

<sup>35</sup> Rico, Álvaro (2009), *Ibidem*

derecho, el sistema político democrático y la reinstalación de la élite dirigente. Si se considera el golpe de Estado y la dictadura como un paréntesis entre un antes y un después, se colocan las causas de estos acontecimientos fuera de la crisis institucional, como si la dictadura sólo fuera producto del comportamiento de sujetos: la personalidad del dictador y los actores sociales radicales. Aquellas consideraciones no permiten analizar las continuidades y las responsabilidades institucionales, ni la crítica del Estado de derecho, del sistema político tradicional, o de la clase gobernante.

En el caso uruguayo, los años 1968-1973 corresponden a un proceso de “autotransformación” del Estado de derecho<sup>36</sup> en un Estado policía, lo que constituye la etapa previa al golpe de Estado. La legalidad conoce entonces fuertes transformaciones vinculadas con el recurso a medidas punitivas: aplicación de “Medidas Prontas de Seguridad, gobierno bajo decreto, decreto del estado de guerra interno, Ley de Seguridad del Estado y del Orden interno, militarización de los trabajadores, suspensión de garantías individuales, juzgamientos de civiles por tribunales militares, desconocimiento de resoluciones del Poder Judicial por el Poder Ejecutivo, etcétera.”<sup>37</sup>. Esta “autotransformación” se verificó en la estructura interna del Estado uruguayo, en su “aparatación”, en la modificación de las relaciones entre los distintos poderes, los cambios de las formas organizativas y de las prácticas políticas. El periodo evocado es por lo tanto una fase de conflictos de poderes, de recortes de jurisdicción y de ampliación del Poder Ejecutivo, traducido por vetos presidenciales y creación de organismos especiales. Ni la Ley, ni la Constitución fueron reaseguros definitivos de conservación de la legalidad de la Administración o de la limitación del poder estatal sobre los ciudadanos, entonces transformados en meros sujetos del Estado. En este sentido, Álvaro Rico señala nuevas explicaciones del desenlace dictatorial: las lógicas internas del Estado y la voluntad política entonces gobernante. Ya que la democracia política se organiza y funciona institucionalmente dentro del pleno Estado de derecho, entonces el proceso de autotransformación tiene una relación directa con el ordenamiento democrático: las transformaciones operadas en la legalidad, la estructura, la organización del Estado, en las relaciones de poderes y estilos de gobernar, permitidas por la Constitución y autorizadas por el Parlamento, son las que alteran el orden democrático global. Así explica Álvaro Rico el concepto de “degeneración de la democracia”: los años sesenta son marcadas por un proceso gradual de degradación del sistema político y de la convivencia democrática. Es este carácter procesal, y gradual que refuerza la idea de degeneración.

## 2. EL AUTOGOLPE DE ESTADO

Como lo explica Álvaro Rico en el artículo “La dictadura hoy”<sup>38</sup>, el concepto político de “golpe de Estado” habla de sí mismo: describe la acción-golpear-, y el sujeto de dicha acción -el Estado. Las características supuestas por la denominación “golpe de Estado” son dos: corresponde a la decisión de un órgano estatal (presidencia o Fuerzas Armadas) y constituye una violación del derecho positivo. En el caso uruguayo, ambas instituciones se combinan: el presidente no era capaz de dar el golpe por sí solo, aunque su participación fue fundamental para posibilitarlo y recíprocamente, las Fuerzas Armadas no pueden ser consideradas como un instrumento pasivo, ya que terminaron por ser “las gestoras más

---

<sup>36</sup> Rico, Álvaro (2009), *Ibidem*, p 228

<sup>37</sup> Rico, Álvaro (2009), *Ibidem*, p 228

<sup>38</sup> Rico, Álvaro en MARCHESI, A.; MARKARIAN, V.; RICO, Á.; YAFFÉ, J. (comp.) (2004), *El Presente de la Dictadura*. Montevideo, Ediciones Trilce

influyentes”<sup>39</sup> del acontecimiento. El argumento de “razón de Estado” (o “doctrina de seguridad”), utilizado por Bordaberry viene a aportar una racionalización, una legitimación de tal acción para salvar al Estado.

El “autogolpe”<sup>40</sup> no constituye una particularidad uruguaya: los ejemplos del presidente Napoleón Bonaparte en 1851 en Francia, del canciller Adolfo Hitler en 1934 en Alemania, y numerosos otros casos en el mundo entero lo prueban. Pero en América Latina, el desplazamiento de una presidencia por un motín militar suele ser la imagen típica del golpe de Estado. Ocurrió también en Uruguay, en 1875 (que dio lugar a la Presidencia *de facto* del Coronel Latorre) y en 1933 (por el entonces Presidente Gabriel Terra y dirigido por Baldomir), pero no fue tan frecuente debido a la estabilidad del sistema partidario. Gonzalo Varela-Petito explica que las vertientes caudillistas y burocráticas del militarismo latinoamericano constituyen una forma de responder al vacío o al fracaso del gobierno de partidos y/o a la inexistencia de un Estado de sólida burocracia civil. Si en otros países los partidos no se asentaron o no sobrevivieron a la decadencia de las sociedades oligárquicas, en Uruguay la combinación de la modernización, la competencia y la mecánica de pactos posibilitaron la persistencia de los partidos tradicionales en el poder. Esa situación cambió a partir de 1955: la ausencia de modernización económica y administrativa, el proteccionismo, el clientelismo, que engendraron la presión de los movimientos sociales resultaron condiciones fatales. De esa forma, el bloque conservador civil-militar que fomentó el golpe de Estado se inscribió en un pensamiento que confundía la ideología política y el sindicalismo con la subversión.

### ***HIPOTESIS DE EXPLICACIONES DEL GOLPE: GENERALIDADES***

Retomando las hipótesis de Mc Camant y Morales <sup>41</sup>, se puede sintetizar la explicación del golpe de Estado en cuatro puntos:

- el desastroso desempeño de la economía nacional desde mediados de los años 50’,
- el alto nivel de movilización social,
- la débil respuesta de los partidos políticos,
- los límites financieros de un Estado de bienestar con un PNB apenas superior a 500\$ per cápita.

Las consideraciones de Gonzalo Varela Petito añaden a esas consideraciones varios factores explicativos: el enfrentamiento entre militares y tupamaros, aunque lo matiza, y el cesarismo presidencial de Pacheco Areco y Bordaberry como condicionantes permisivos del régimen autoritario que terminará en las manos de las Fuerzas Armadas. Para él, el golpe de Estado encuentra sus explicaciones en este entrelazamiento de factores a la vez económicos, institucionales y relacionales, en un contexto político, cultural, y nacional concreto.

En el trasfondo de la crisis uruguaya, intervienen varios factores a nivel nacional:

- la contradicción de largo plazo entre las estructuras sociales y políticas recientemente modernizadas, la inserción débil de esas

---

<sup>39</sup> Varela Petito, Gonzalo, *Ibidem*, p 101

<sup>40</sup> Varela Petito, Gonzalo, *Ibidem*, p 101

<sup>41</sup> Mc Camant, John F. y Morales, Waltraud Q. (1976), *Violence and repression in Latin America*. Nueva York y Londres, The Free Press en Varela Petito, Gonzalo, *Ibidem*

estructuras en el comercio mundial con flujos de ingresos que ponen en cuestión el mantenimiento del Estado de bienestar,

- la coincidencia de dinámicas económicas y políticas que fomentaban el crecimiento de sectores sociales pasivos, improductivos o subempleados (tomando en cuenta su capacidad de presión sobre los partidos tradicionales administradores de un sistema asistencial corto de recursos e inflado),
- la incompetencia gubernamental frente a la acumulación de conflictos que generan la disolución de los mecanismos de control social a partir de 1968.

Pero otros elementos, más bien provenientes del terreno internacional, deben tomarse en cuenta, a semejanza de la inclinación generada por los Estados Unidos-entonces potencia dominante en América Latina-por la solución militar ante una crisis política (después de la Revolución Cubana). Por lo tanto, es la suma de estos factores interconectados, a la vez internos y externos a la nación, que debe ser subrayada.

### ***Crisis económica:***

Según Finch<sup>42</sup>, la crisis económica se debió al deterioro del sector externo por declinación del valor de las exportaciones, a la inelasticidad de la demanda de importaciones y al cese de crecimiento industrial después de 1957: entre 1957 y 1967 el crecimiento de la producción excedió al crecimiento de la población. El crecimiento se ve afectado por la reducida demanda del mercado interior y las características estructurales de la industria (reducida escala de producción, y dependencia de tecnología importada).

Los problemas económicos del Uruguay se inscriben en un contexto latinoamericano global de descaecimiento del nivel de vida, deterioro del sector público, crecimiento de intereses extranjeros, y creciente endeudamiento externo. Sin embargo, la ausencia de crecimiento económico en las décadas 1950 y 1960, con la reducción de inversiones de capital fijo y las colocaciones de dinero dirigidas a la banca son condiciones propias de Uruguay, y generaron un ciclo de especulaciones e inflación con efectos sociales nocivos, que gestó un discurso de denuncia política.

La lucha de grupos por la apropiación del producto social restringió la acción del Estado a un proceso que empezó a vincular directamente lo político con lo económico. El fracaso de la política económica engendró el descontento de los grupos sociales y fomentó la conflictividad entre éstos, el gobierno, y los partidos tradicionales, incluso generó el reforzamiento de mentalidades contra el sistema partidario. Finch llega a la conclusión de que el Plan de la Comisión de Inversión y Desarrollo Económico de 1965 que buscaba la aplicación de una forma de tasa acumulativa anual de crecimiento del ingreso por habitante y una progresiva y equitativa distribución del mismo fracasó, porque su implementación iba “en contra de los propios partidos, de las burocracias que controlaban, del sector privado, de los terratenientes y del sistema comercial-financiero [...] Los centros de poder político y

---

<sup>42</sup> Finch, M.H.J. (1981), *A Political Economy of Uruguay since 1870*. Londres, Macmillan, en Varela Petito, Gonzalo, *Ibidem*

económico en Uruguay no tenían interés en un proceso efectivo de planeación y tenían la capacidad de impedirlo.”<sup>43</sup>.

### ***Crisis Política***

Gonzalo Varela-Petito pone de realce la relación que existe entre presión social y falta de respuesta partidaria a la crisis. Resume la descomposición del sistema político uruguayo como el hundimiento de un centro que los partidos tradicionales ya no podían sostener, ni la izquierda sustituir. Lo que hay que tomar en cuenta es la escasa independencia de los partidos, constantemente presionados dentro de los parámetros de la cultura democrática, y el clientelismo propio de ella. El clientelismo tiene efectos profundos: determina las formas de socialización, de inclusión de la democracia elemental, pero con implicaciones sociales y psicológicas más complejas que el intercambio de ventajas. Por lo tanto, su interrupción o su transformación pueden originar fuertes conflictos. Desde mediados de siglo, los partidos están en la incapacidad de sostener la administración pública y la estabilidad política. El exceso del vínculo patrón-cliente no puede encontrar soluciones por la vía de la economía privada en la provisión de empleos, ni por el funcionamiento eficiente de instituciones públicas: estamos al borde de la crisis.

La crisis económica se añade a los distintos empujes autoritarios que van a afectar a las organizaciones sociales y sindicales. El primer empuje autoritario que se puede señalar tuvo lugar bajo la presidencia de Pacheco Areco, y se tradujo por la separación de la clase política del monopolio en cuanto a los nombramientos de responsables del sector público, y su confinamiento al Parlamento, de donde luego sería expulsada. De ese modo, los partidos se ven forzados, entre 1968 y 1973, a delegar y después a renunciar a sus poderes en beneficio del Poder Ejecutivo. Frente a ese empuje autoritario, que llevó a la capitulación de la clase política por ser considerada como una necesidad pasajera, los partidos tradicionales eligieron ni oponerse ni apoyar al gobierno, a semejanza de Wilson Ferreira Aldunate, líder del Partido Nacional, que aceptó tácitamente –pero con reservas– la delegación extraconstitucional de poderes en las manos de Pacheco Areco (y después en las de Bordaberry), como la mayor parte de la clase política. Esa actitud, en circunstancias críticas como las de 1968-1972, se puede explicar por la dificultad de oposición frontal a las medidas destinadas a mantener la autoridad, presentadas como el elemento salvador de una sociedad amenazada por la quiebra. Pero, según Gonzalo Varela Petito<sup>44</sup>, también tiene un vínculo con ciertos cálculos políticos: el Partido Nacional pretendía recuperar el gobierno en 1971, y buscaba oponerse al Partido Colorado entonces gobernante, pero por otro lado se sentía amenazado por la izquierda. El conflicto entre el gobierno y la izquierda, mediante formulaciones como “partido del orden” en contra del “partido de la subversión” contribuía a igualar a la izquierda con los partidos tradicionales y arriesgaba subordinar el Partido Nacional al Partido Colorado. Por lo tanto, el Partido Nacional debía mantenerse en una actitud ambivalente, ni por ni en contra de las medidas de Pacheco Areco: no podía construir una política de centro estable debido al acercamiento del Frente Amplio (rival electoral y de sospechosa laxitud con la guerrilla) y quedó aislado, o en alianza coyuntural con la derecha en cuanto a la campaña antisubversiva. Si bien, posteriormente, los partidos tradicionales van a aliarse contra la izquierda, hasta casi fusionar –como lo explica Jorge Lanzaro mediante el

---

<sup>43</sup> Finch, M.H.J. (1981), *A Political Economy of Uruguay since 1870*. Londres, Macmillan, p.241, en Varela Petito, Gonzalo, *Ibidem*, p 92

<sup>44</sup> Varela Petito, Gonzalo, *Ibidem*, p 93



paso de una política de triángulo a una política de bloques<sup>45</sup> - en ese momento, la elección de los blancos fue justamente la no-elección, quedando en una zona ambivalente.

Sin embargo, tanto la izquierda como los partidos tradicionales sufrían bloqueos, debido a la disociación entre la postura gradualista y reformista del Frente Amplio y la tendencia radical del MLN-Tupamaros. En fin, la crisis política uruguaya se cristalizó en torno a las dicotomías autoritarismo/democracia, Estado/subversión, y aún socialismo/capitalismo, en la práctica se confundió con la confrontación de los bloques soviético/estadounidense. En efecto, si la izquierda logró fortalecerse en ese momento encontrando a su electorado, se transformó en un conjunto dentro/fuera de la política legal, tensado por las dicotomías ya evocadas, lo que provocó ambivalencias y hesitaciones que la volvían sospechosa a los ojos de muchos votantes, y vulnerable a la propaganda anticomunista entonada por los partidos tradicionales y retomada en la prensa. Su aislamiento de 1972 también afectó a los partidos tradicionales, a semejanza del grupo wilsonista, que no podía construir un eje político de centro estable, so pena de acercamiento al Frente Amplio, entonces rival electoral y de sospechoso vínculo con la guerrilla, se encontró en un aislamiento comparable al de la izquierda. En ese momento crítico, el bloqueo de la izquierda perjudicó al conjunto del sistema político, ya que restó las posibilidades de renovación que necesitaba competencia, con base en nuevas organizaciones, recursos humanos e ideológicos, y rotación de partidos en el poder (lo que ofrecía Wilson Ferreira Aldunate, pero aún más el Frente Amplio) para mantener la vocación democrática.

### ***Enfrentamiento Tupamaros/Militares***

En cuanto al enfrentamiento entre Tupamaros y militares, también debe ser analizado como un factor del desenlace fatal, en el cuadro complejo de las tensiones sociales. Si bien no es raro en las sociedades contemporáneas que un grupo reunido por convicciones utópicas reúna armas para enfrentarse al Estado, lo que debe tomarse en cuenta en el caso de los Tupamaros es el impacto político que tuvo. Deben ser descartadas dos consideraciones para explicarlo: por un lado la explicación de la derrota en términos mecánicos, dogmáticos, táctico-estratégicos, o de traición, y por otro lado la que designa al MLN-T como brote de subversión responsable de la destrucción del sistema político.

Para Varela-Petito, el éxito de los Tupamaros es el resultado de una sociedad incapaz de cambiar. El paso del tiempo, el olvido de los hechos, el cambio generacional son propicios a los intentos de justificar o diluir las responsabilidades y el papel desempeñado por los actores frente a la crisis, tal como lo demuestra la influencia de la Teoría de los dos Demonios. De hecho, el deterioro del sistema es preexistente, el sentimiento de fracaso y de desesperanza del Uruguay de los sesenta-setenta ya se lee en las opiniones de ex dirigentes de partidos tradicionales, y varios analistas y hombres de letras insisten en el estancamiento, y la falta de dinamismo social en la anterioridad. Si Carlos Real de Azúa ve a estos elementos como “advertencia por la presencia del fin”, Germán Rama (1987)<sup>46</sup> define al MLN como el producto de una sociedad hiperintegrada sin cabida para el cambio, en la cual la expresión marginal y violenta muestra la vulnerabilidad del sistema político y sus deterioros por falta de transformación.

---

<sup>45</sup> Lanzaro, Jorge Luis (Coor.) (2000), “De la Política de triángulo a la política de bloques” en “El presidencialismo pluralista en la Segunda Transición”, en *La Segunda Transición en el Uruguay*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, p 171

<sup>46</sup> Ambos citados en Varela-Petito, Gonzalo, *Ibidem*

Los tupamaros tuvieron éxitos militares que les volvieron famosos internacionalmente, y así crecieron durante años a pesar de los golpes represivos que sufrieron. Eso se debía a que el Estado no había desarrollado todos sus esfuerzos, pero a partir de abril de 1972, cuando se les encargó a las Fuerzas Armadas la lucha antisubversiva, el MLN fue rápidamente desmantelado. Hay que reconocer que el MLN gozaba a la vez de una buena capacidad mediática, ya que sustituyó al lenguaje típico de la izquierda –demasiado dogmático para impactar a la gente- por mensajes sencillos que compartía gente de distintas condiciones, lo que era completado por una eficacia operativa que provocó la admiración y la adhesión particularmente entre la juventud: actuó quebrando normas y convenciones, demostrando que a pesar del cansancio y del pesimismo ambiental, se podía actuar. Pero lo esencial de su propuesta consistía en llevar al país a una guerra popular de donde esperaban sacar un nuevo sistema económico y político como respuesta a los problemas nacionales. Su propaganda se basó en el recuerdo de las guerras del siglo anterior, hechos que no tenían que ver ni con la situación, ni con la población uruguaya de los años 1960-1970. De ahí que al final, tenían una reducida capacidad persuasiva, y unos logros militares más debidos al efecto de sorpresa que a una verdadera capacidad combatiente. Por lo tanto no pudieron resistir al mecanismo de guerra antisubversiva, que empleaba entre otro la extracción de información generalizada, mediante una intensificación de la tortura. La acción del MLN, que buscaba “vanguardizar el proceso” por medio de “hechos consumados”<sup>47</sup> cristalizó sus resultados en una “disrupción” de la política, que concentró la atención de los partidos, de la opinión pública, y del gobierno, en el desafío guerrillero. Su acción suscitó críticas y desconcierto en la propia izquierda, y al final estimuló la opinión conservadora, que el gobierno pudo manipular en su beneficio.

El segundo elemento del desenlace final es la intervención militar: si bien cerró un periodo, abrió otro completamente distinto. Muchas condiciones se interconectaron para formar un escenario de severa crisis: la bancarrota económica, la fragmentación del sistema partidario, la bifurcación de la izquierda en opciones poco conciliables que desafiaban al Estado, y la existencia de un núcleo conservador duro en torno a la presidencia que gozaba de los recursos y de la legitimidad que reclamaba el gobierno en emergencia. Por otro lado, la Policía siendo sobrepasada, a partir de septiembre de 1971, se les encargaron a las Fuerzas Armadas -como última reserva del Estado- de combatir la subversión. Pero la “misión anti-subversiva” de las Fuerzas Armadas no puede explicar el golpe por sí mismo: para entender el protagonismo que desempeñaron las Fuerzas Armadas se deben tomar en cuenta otros factores: tanto la situación interna, conflictiva y caracterizada por la ausencia de cooperación entre los actores, como el panorama continental marcado por la política estadounidense en la cual los golpes militares aparecían como remedios contra la inestabilidad política y garantes del desarrollo.

La participación de las Fuerzas Armadas fue definida por un conjunto de hechos que constituían factores de largo plazo, que determinaron el papel que jugarán en el orden político. La carencia de alternativas, la debilidad civil, la ansiedad para con la seguridad tras años de inestabilidad constituyeron oportunidades que estimularon las perspectivas de los militares en búsqueda de poder político, ganancia económica y prestigio social. Lo que hay que tener en cuenta es que su emergencia como actor político se hizo paralelamente a una selección del personal castrense, que favoreció a los que “estaban propensos a la fuerza

---

<sup>47</sup> Varela-Petito, Gonzalo, *Ibidem*, p 97

bruta, sin escrúpulos jurídicos o éticos”<sup>48</sup>. Esto confirma la tesis ya evocada según la cual los militares no hicieron otra cosa que desarrollar un programa de largo alcance, dispuesto antes de 1973, que preveía una toma de poder lenta, gradual, pero segura. De la misma manera se deben interpretar los intentos por parte de las Fuerzas Armadas para desprestigiar tanto al sistema partidario, como al presidente en los momentos en cuales temieron que uno u otro constituyera un obstáculo al camino previsto<sup>49</sup>.

La derrota del MLN dio credibilidad a los militares, debido al sobredimensionamiento que se confería a la acción tupamara y al hecho de que los militares resolvieron un problema civil que existía desde años. Por lo tanto, se prodigó la idea de que las Fuerzas Armadas podrían resolver otros problemas. Con la supresión de la guerrilla y de toda otra forma de protesta colectiva -considerándolo todo como surgimiento subversivo-volvían al punto de partida de Pacheco Areco, cuyo objetivo consistía en lograr por vía autoritaria un ajuste económico y garantizar el desarrollo mediante el control social, a la diferencia de que, en el camino, se destruyó el sistema político tradicional, sistema que nadie parecía tener la capacidad de reemplazar sino las Fuerzas Armadas. Bordaberry conservó entonces en 1973 el formato de la mayoría de los autogolpes, a excepción de la garantía de un acuerdo interpartidario que la respaldara y coasumiera la carga de la dictadura posterior. En esto se concibe el golpe de Estado de 1973 como un golpe contra los partidos, que sólo podía encabezar el Presidente. Tras el Pacto de Boizo Lanza, de febrero de 1973, Bordaberry aceptó la hegemonía militar, en esencia, el golpe y la dictadura posterior fueron militares. Los militares acceden al poder por la vía represiva y con la colaboración del presidente, pero sin experiencia, por lo que debieron improvisar en términos de política y de administración del Estado.

El esquema de dominación preconizado por los militares se puede deducir de su actitud en cuanto a los partidos tradicionales, al Parlamento, o al propio presidente Bordaberry: en un principio buscaron la “subordinación” en vez de la eliminación. La visión castrense de una buena sociedad es la de su subordinación total. Pero el Parlamento no estaba dispuesto a renunciar a su jurisdicción, y los partidos tradicionales no querían sujetarse a un poder que le quitaba todo grado de autonomía. La destitución final de Bordaberry se hace ejemplo paradigmático: aceptó el predominio militar, buscando asociarse con él, pero en cuanto puso un grano de arena en la maquinaria castrense, desembocó en la crisis de 1976. En este momento, no cedió ante el rechazo de las Fuerzas Armadas de su propuesta constitucional, no renunció formalmente y como no querían llevarse la responsabilidad de un golpe, las Fuerzas Armadas ni lo destituyeron oficialmente, sino que le quitaron su apoyo, considerándolo como un “traidor” por no haberse sometido: así, excluyéndolo (en toda la extensión de la palabra, es decir tanto física, como moralmente) acabaron por llamar a su sustituto. Pero se puede considerar que la propuesta de Bordaberry de eliminar a los partidos, sustituyéndolos por “corrientes de opinión”, fue mal juzgada por la Junta de Oficiales. Nadie sostuvo la idea por su cariz de corporativismo fascista: para los militares, la continuidad de los partidos tradicionales se interpretaba mediante la sumisión permanente de las instituciones civiles al poder militar, como quedó patente en su proyecto constitucional de 1980. Esto no se encontraba en contradicción con las propuestas de Bordaberry, que incluía este punto en los Acuerdos de Boizo Lanza, e incluso en su propio proyecto constitucional. Así, la mala lectura del proyecto de Bordaberry puede ser el pretexto que llevó a su evicción, pero no una razón sostenible para deshacerse de él.

---

<sup>48</sup> Varela-Petito, Gonzalo, *Ibidem*, p 98

<sup>49</sup> Broquetas, Magdalena y Wschebor, Isabel, *Ibidem*, p 79

## ***HIPÓTESIS DE EXPLICACIONES DEL GOLPE: LA TEORÍA DE LOS DOS DEMONIOS***

Como lo vimos, 1968-1973 es entonces un periodo marcado por la degeneración de la democracia, que acaba por la quiebra de las instituciones, hecho estrechamente vinculado con las estructuras y los funcionamientos propios del Estado de derecho. Esta idea viene contradecir por completo otra teoría de mucha circulación, como lo atestiguan los “discursos presidenciales, reportajes [...] análisis de cientistas políticos y también [...] la feria o [...] charlas de café”<sup>50</sup>. En efecto, que sea al nivel académico o en la opinión pública, la denominada “Teoría de los dos demonios” tiene sus adeptos. Según esta teoría, el golpe de Estado de 1973 es una consecuencia directa e inevitable del embate de dos fuerzas antagónicas: la guerrilla y el poder militar. Sin embargo, si bien aparece como una explicación muy confortable, queda dudosa porque a pesar del acuerdo de todos sobre la explicación, los emisores no están de acuerdo sobre las formas que toma. Carlos Demasi intenta en su artículo “Un repaso a la teoría de los dos demonios” examinar sus distintos aspectos dando entonces explicaciones de la “unanimitad” consensual que gira en torno a ella. De entrada, lo que subraya es su tardía aparición, que prueba lo post-facto de su construcción y por tanto la deja algo dudosa.

El primer factor que viene a contradecirla es el hecho de que la guerrilla ya había sido desmantelada en el momento del golpe, lo que reconocen los dirigentes políticos ya que el mes de marzo de 1973 corresponde a la recomposición de sus movimientos, prueba de la desaparición previa de la guerrilla, tanto como de la modificación de la argumentación corriente, que denuncia en la prensa la tortura a detenidos después del fin de la lucha contra la sedición. Incluso las Fuerzas Armadas reconocen la eficacia de su acción y la llegada a término de su misión. Considerando acabada la misión de las Fuerzas Armadas de combate de la subversión, y la desagregación del movimiento sedicioso, entonces los demonios aludidos no tienen más razones de constituir una explicación del golpe. Al contrario, los dirigentes políticos que arrastraban a los militares son los que asumen las decisiones políticas. Ni en la derecha ni en la izquierda se hacía mención al golpe como resultado del choque entre fuerzas antagónicas.

Si bien en 1973 ni Bordaberry aludía a tales argumentos como justificación del golpe, la instalación de los “demonios” es un corolario de la Doctrina de Seguridad Nacional, que plantea la idea de una guerra permanente en el seno de la sociedad, en la cual se enfrentan las fuerzas “antipatrióticas” del marxismo internacional y las Fuerzas Armadas, encarnación del “ser nacional”<sup>51</sup>. Las publicaciones de la Junta de Comandantes en Jefe establecieron una vinculación entre guerrilla, acción partidaria y golpe de Estado: el golpe de Estado se concibe así como el resultado de la debilidad, la complicidad, y la corrupción de los dirigentes políticos que preparaban el terreno al brote sedicioso. Ponen así en una misma línea de consideración a los partidos y al movimiento guerrillero, la corrupción y la sedición, y justifican la extensión de su papel mediante el “estado de guerra” permanente: las Fuerzas Armadas deben seguir alertas para proteger al pueblo. De la misma manera, después de la destitución de Bordaberry, consideran haber iniciado su incursión en política respondiendo al llamado del poder político, con el apoyo por el pueblo ya “desengañado de sus falsos líderes”.

---

<sup>50</sup> Demasi, Carlos “Un repaso a la teoría de los dos demonios” en MARCHESI, A.; MARKARIAN, V.; RICO, Á.; YAFFÉ, J. (comp), (2004) *El Presente de la Dictadura*. Montevideo, Ediciones Trilce, p 67

<sup>51</sup> Demasi, Carlos (2004) *Ibidem*, p 69

Con la apertura política propia de la transición a la democracia, la explicación encontró ecos entre los sectores civiles: así surge el discurso según el cual “Todos eran igualmente opositores”, la imposición natural de los militares sobre los partidos políticos, entonces incapaces de dirigir el Estado. Esto, según Carlos Demasi, constituye una retórica vacía de contenido, que sólo evita cuestionar la dinámica de imposición de los militares y con ella, la ausencia de constitución de un frente opositor (las discrepancias que impiden la formación y la acción opositora). Así, no hace otra cosa que “colma[r] un vacío en la explicación”<sup>52</sup> atribuyendo la responsabilidad del golpe a dos agentes autónomos y presentando a la clase política como paralizada: “representaban a la sociedad civil con la razón como arma en lucha desigual contra las armas desprovistas de razón”.

Entonces, mediante esa explicación los sectores conservadores mayoritarios en el Parlamento hasta la disolución de las Cámaras, que habían permitido la transferencia de las atribuciones del poder civil al poder militar, se descargaron de sus responsabilidades. En substancia, entre febrero y junio de 1973, “hicieron la vista gorda al descaecimiento de derechos” y al negarse a firmar la disolución de las Cámaras, se eximieron del pago de sus responsabilidades. La responsabilidad del golpe, en cierto sentido, se invierte: la izquierda, así amalgamada como origen de la sedición, comparte la responsabilidad del golpe con las Fuerzas Armadas, ya que había echado el país en el caos, mientras que el hecho de apoyar decretos aparece una responsabilidad menor. Esta teoría aparece también como elemento de “disciplinamiento” social, ya que designa una amenaza subyacente: de hecho, la demanda popular aparece demonizada por el Estado, que amalgama los “reclamos” con surgimientos subversivos, lo que va fatalmente de par con la amenaza de empleo de la represión.

La teoría de los Dos Demonios se vuelve así versión oficial del primer gobierno civil de la restauración democrática, al aparecer en el discurso de Julio María Sanguinetti del 14 de abril de 1985, día de conmemoración de los caídos en defensa de la democracia: no habló de golpe de Estado sino de quiebre institucional, y utiliza la noción de defensa del Estado, con el objetivo de evitar el choque con los militares. Los intentos de reconciliación de los partidos tradicionales con las Fuerzas Armadas parecían anunciarse desde la apertura política. La recuperación de la democracia consolidó la reconciliación a través de aquella teoría, explicación que tiene una doble ventaja: permite a los militares encontrar una justificación de su comportamiento, y a los políticos tradicionales encontrar argumentos para excluirse de la responsabilidad y echar la culpa a la izquierda, notable adversario político.

Incluso la sociedad civil encuentra su absolución a través de esta teoría: el discurso crea una suerte de consenso artificial que quiere mostrar la población unida en torno a la lucha contra la dictadura, negando así los apoyos que el golpe recibió entre los ciudadanos. Sin embargo, hay que precisar que las masas populares vieron primero al golpe como una solución a la angustia provocada por la convulsión social, aún presente después de la derrota de la guerrilla. Esas masas son entonces dispuestas a apoyar a Bordaberry, y para ellas, el verdadero golpe de Estado se produce en 1976, con la destitución del Presidente y la suspensión de las elecciones. Estos últimos acontecimientos cambiaron la visión de la ciudadanía, y a la luz de estos, sería entonces insostenible reconocer haber apoyado al golpe. La teoría de los Dos Demonios se sirve de este sentimiento de culpa para asentar su legitimación en la ciudadanía, tanto como del recuerdo del sentimiento de angustia para justificar la disolución de las Cámaras que tuvo lugar en 1973, expresando en el lenguaje

---

<sup>52</sup> Demasi, Carlos (2004) *Ibidem*, p 70

corriente en términos como “Los milicos estuvieron mal en dar el golpe pero si no lo daban ellos lo daban los Tupas y entonces las cosas hubieran sido peor”<sup>53</sup>.

La etapa de introducción de la teoría de los Dos Demonios coincide con el surgimiento del debate sobre la amnistía de los militares, tras argumentos que justifican lo bien fundado de la idea por apelar a la “equidad”: si se debían amnistiar a los “terroristas” de los movimientos guerrilleros, se debían amnistiar igual a los que lucharon contra ellos. Según Carlos Demasi, las explicaciones que las ciencias políticas dieron del fenómeno son las que siguen:

“El Frente Amplio, [...] una vez que había logrado una amnistía, es decir un *quid pro quo* -había recibido sin tener que dar-, no estaba dispuesto a dar, no se iba a comprometer en una amnistía con la cual no estaba de acuerdo y además no estaba obligado en una transacción. El Partido Nacional, que había jugado una línea muy dura y que estaba pegando el giro de alguna manera no quería jugarse a la palabra y a la plena figura de amnistía, entonces va por el camino oblicuo de caducidad de la pretensión punitiva del Estado que en ese momento se creyó que terminaba todo. [...]El redondeo de la salida termina contra la posición del gobierno [...], un gobierno que resistió con uñas y dientes el referendo, termina con un referendo que el 16 de abril de 1989, por 58% contra 42 convalidó esta salida”<sup>54</sup>.

A la vista de esta perspectiva, el carácter universal de la aceptación de esta teoría refleja las distintas utilidades que una explicación como tal ha logrado tener, viene bien a todos: detractores de la justicia a los responsables de violaciones de los derechos humanos, militares, ciudadanos que no quieren “tener los ojos en la nuca”... Tal vez en su importante difusión se encuentran las explicaciones de la aceptación de la Ley de Caducidad, apoyada en dos ocasiones por referendo. Incluso en el MLN-Tupamaros tiene sus defensores ya que muestra el peso que han tenido en aquel pasado, transformados por dicha teoría en “héroes de la resistencia”, a pesar de que en aquel momento ya había sido derrotada la guerrilla.

En fin, se puede observar que es una teoría que sirve como barrera, para ocultar responsabilidades más graves que el apoyo de los indiferentes o de los confundidos. Es ante todo, como lo hemos visto, una herramienta, un instrumento práctico de autojustificación. No obstante, el año 2003 constituye una bisagra en torno al tema: es el momento de publicación del Informe de la Comisión para la Paz que condena el terrorismo de Estado y reconoce su aplicación sistemática por el Estado uruguayo en la época de la dictadura. En efecto, según lo precisa el Informe Final:

“[...] es siempre y en todo caso el ESTADO quien tiene la obligación suprema de defender determinados valores, afianzar ciertos principios y descartar

---

<sup>53</sup> Demasi, Carlos (2004), *Ibidem*, p 72

<sup>54</sup> Demasi, Carlos (2004), *Ibidem*, p 72

determinados procedimientos, usando su autoridad y poder con estricto apego a la ley y a los derechos fundamentales de la persona humana. El ESTADO que abandona esas premisas y admite o tolera la existencia de un aparato represivo que actúa sin control y por fuera de la legalidad, desvirtúa su esencia y agrede principios fundamentales que hacen a la razón de su propia existencia”<sup>55</sup>.

Por añadidura, la Comisión para la Paz afirma que aunque las personas “fallecidas” -en su mayoría- no participaron en actos violentos ni formaban parte de organizaciones subversivas, de todas formas, la sedición ya había sido desarticulada y derrotada cuando sus integrantes se hallaban detenidos<sup>56</sup>. Según Carlos Demasi, fue entonces el golpe de gracia a la vigencia de la “Teoría de los dos demonios”, ya que se eliminaba la posibilidad de justificar las torturas o la amnistía por la “equidad” entre dos bandos de responsabilidad igual.

Sin embargo, no hay que creer que desapareció esta teoría: el discurso militar, que considera el *Informe de la Comisión para la Paz* como un “relato sesgado de lo que ocurrió entre las décadas 1960 y 1980, [...] que sólo [...] pone énfasis en las violaciones a los DD.HH por parte de efectivos de FF.AA sin tomar en cuenta al otro ‘bando’”<sup>57</sup> prueba que está aún vigente. También ciertos discursos políticos prueban su supervivencia en las consciencias, a semejanzas de la alocución del Ministro de Vivienda, Saúl Irueta, el 19 de junio de 2003, que llama a que se contengan las “presiones” (demandas sociales) de las “corporaciones” (sindicatos). De hecho, se destaca cierta asimetría entre la recepción de ciertas consideraciones políticas frente a otras: las protestas militares, en cuanto a las conclusiones - de la Comisión por ejemplo- que no favorecen su versión, no reciben el mismo trato que otras teorías sobre el pasado, acusadas de “tener los ojos en la nuca” o de no respetar la paz que “ya votó la sociedad uruguaya”.

### 3. CARACTERIZACIÓN “CÍVICO-MILITAR” DE LA DICTADURA

#### ***DEL GOBIERNO « POR DECRETO » A LA DICTADURA***

Para abordar la definición de la dictadura, parece interesante distinguir el periodo de los “gobiernos por decreto” del gobierno dictatorial que se impone posteriormente, o sea, empezar por una definición negativa de la dictadura (lo que no fue y cómo se diferencia del periodo anterior). En efecto, los elementos singulares que caracterizan el periodo 1967-1973 se resumen en torno a la vigencia de la ley, a pesar de su interpretación y modificación.

Las principales diferencias notadas entre los gobiernos “por decreto” y la dictadura giran en torno al hecho de que los primeros abren la brecha o el camino y la segunda acaba por generalizar las prácticas empleadas anteriormente sin necesitar justificarlas, y terminan por absorber por completo a la sociedad. O sea que los gobiernos bajo decreto no constituyeron gobiernos dictatoriales según las concepciones clásicas de la dictadura, es decir una forma de gobierno en la cual el poder se concentra en una figura o en un grupo, a través de la consolidación de un gobierno de facto, que se caracteriza por la ausencia de división de

<sup>55</sup> Comisión para la Paz (2003), *INFORME FINAL DE LA COMISIÓN PARA LA PAZ*. Montevideo [En línea] [http://www.presidencia.gub.uy/sic/noticias/archivo/2003/abril/Informe\\_final.doc](http://www.presidencia.gub.uy/sic/noticias/archivo/2003/abril/Informe_final.doc) (consultado el 5.02.2012), párrafo 43, p 16

<sup>56</sup> Comisión para la Paz, *Ibidem*, párrafo 46, p 18

<sup>57</sup> Noticia del 14 de abril de 2003 evocada en Carlos Demasi, *Ibidem*, p 73

poderes, la propensión al ejercicio arbitrario del mando, la insumisión del gobierno al consentimiento popular y la inmovilización de la oposición. Pero más allá de esta definición, lo cierto es que fijaron “las bases institucionales, legales, discursivas y represivas que nos permiten establecer una relación de continuidad -y no sólo de ruptura- entre democracia/autoritarismo/dictadura en el periodo histórico [...] 1967-1973”<sup>58</sup>. A pesar de su modificación y sobre todo, de su interpretación, se apoyan sobre principios legales vigentes. Los gobiernos “bajo decreto” utilizan instrumentos legales previstos por el Estado de derecho ante lo que justifica un “estado de necesidad” o “situación de emergencia” que compela al gobierno a adoptar medidas extraordinarias. Por consiguiente, apoyándose en la Constitución, amplían los poderes, funciones y atribuciones de los aparatos coercitivos tradicionales del Estado de derecho, así como crean nuevos organismos no fijados por el organigrama estatal y de dudosa constitucionalidad. De esta forma, alteran cada vez más la naturaleza y las prácticas del Estado de derecho, ya antes de la aprobación del “estado de guerra interno” de 1972, legalizan una “praxis estatal autoritaria” y organizan la represión mediante normas jurídicas ya existentes o creadas por decretos de aplicación instantánea, o aun aprobados por el Parlamento, que van reforzando las funciones punitivas del Estado y el protagonismo de sus aparatos represivos. El principio de “orden estatal” se vuelve un valor que subordina todos los ámbitos y justifica todos los métodos.

Para resumir esta escala de la violencia represiva, se puede decir que en un primer momento, utilizan las leyes existentes, la policía tradicional y los tribunales ordinarios para reprimir a la población, antes de pedir la intervención directa de las Fuerzas Armadas en 1972. De manera que acaban coexistiendo dos tipos de represiones: la represión penal ya existente pero concebida de forma nueva, y una represión “nueva”, que sale del campo normativo de la ley prevista, y que “a diferencia de la represión penal, [...] no se basa en leyes precisas”<sup>59</sup>. De esta forma, el poder estatal pasa a ser “una amenaza permanente para el individuo”<sup>60</sup>, “[que condiciona] sus conductas, tanto públicas como privadas [...]. Dicha violencia no calculable crea condiciones objetivas y subjetivas para la etapa del ‘terrorismo de Estado’ cuando el terror se convierte definitivamente en una forma de relacionamiento permanente del Estado con la sociedad y los individuos”<sup>61</sup>.

Pero esas prácticas estatales, que violan los derechos garantizados bajo el Estado de derecho, se ven justificadas por su carácter “excepcional” como medidas previstas constitucionalmente en caso de “estado de emergencia”, además de tener un carácter “ejemplarizante”. Es su aplicación desproporcionada y generalizada, que genera evidentemente una disminución del nivel de protesta social, y va a subir el último escalón que la convierte en terrorismo de Estado. A pesar del reforzamiento de la autoridad y del gobierno “de hecho y no de derecho”<sup>62</sup> que generan los gobiernos “bajo decreto”, no pueden ser calificados de dictatoriales, ya que el régimen dictatorial es un Estado *de facto*, es decir que no recurre a la norma legal sino que la suspende. En los términos de Giovanni Sartori, “las dictaduras son sistemas en los que el dictador hace la ley”, o en los cuales “el dictador [...] no se despoja del poder de modificar o de derogar el propio orden por el constituido: el

<sup>58</sup> Rico, Álvaro (2009) «La dictadura y el dictador» en Demasi, C.; Marchesi, A.; Markarian, V.; Rico, Á. y Yaffé, J. (2009), *La Dictadura Cívico-militar 1973-1985*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayo, p 205

<sup>59</sup> Duverger, M (1984), *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona, Ariel, p 367 en Rico, Álvaro (2009), *Ibidem*

<sup>60</sup> Neumann, Franz (1968), *El Estado democrático y el Estado autoritario*. Buenos Aires, Paidós, p 230

<sup>61</sup> Rico, Álvaro (2009) «La dictadura y el dictador» en Demasi, C.; Marchesi, A.; Markarian, V.; Rico, Á. y Yaffé, J. (2009), *La Dictadura Cívico-militar 1973-1985*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayo, p 202

<sup>62</sup> Rico, Álvaro (2009), *Ibidem*, p 204



dictador está, precisamente, *legibus solutus*<sup>63</sup>. Distintamente, el gobierno “por decreto” tiene una legalidad, por cierto, de excepción, y así, teóricamente, sometida a una limitación temporal y al control parlamentario.

Por otro lado, si bien se destacaban los principios conservadores “autoridad, orden, soberanía interna, y enemigo interno”<sup>64</sup>, y se reforzaron y ampliaron las funciones de los aparatos represivos, hay que subrayar que esos no alcanzaron un control total de la sociedad. Sus relativos límites se notan al constatar la existencia, a pesar de ilegalización, censura y detenciones, de una actividad política opositora, de una actividad parlamentaria y periodística, de movilizaciones populares, sindicales y estudiantiles, y aún de elecciones en las cuales participa el Frente Amplio en 1971. Al contrario y evidentemente, no puede hacerse esta constatación bajo dictadura, que empieza precisamente por la disolución del Parlamento, la ilegalización del movimiento sindical y la detención de sus dirigentes, la intervención de la universidad y la detención de sus autoridades, y la ilegalización de los partidos políticos de izquierda en 1973. Entonces, es la penetración o absorción completa de la sociedad por el poder Estatal lo que diferencia también el periodo 1967-1973 del periodo *de facto*.

Justamente, para entender mejor a lo que nos referimos hablando de “principios conservadores”, si bien ya se ha evocado el del “orden estatal”, hay que volver sobre el concepto de “soberanía” que constituye una clave diferencial entre los gobiernos “por decreto” y la dictadura. En efecto, el deslizamiento del sentido mismo del concepto de soberanía contribuye a explicar el pasaje de un “Estado paternalista” a un “Estado terrorista”. Según las consideraciones de Álvaro Rico, este deslizamiento del sentido obedece a un deslizamiento de la facultad soberana: bajo gobiernos “por decreto” se produce un pasaje de la reafirmación de la soberanía “externa” del Estado a la defensa de la soberanía “interna” del Estado, que corresponde a la capacidad del poder estatal de imponer colectivamente sus mandatos sin que ninguna otra organización u oposición pueda intervenir. Por lo cual se produce otro intercambio: de la soberanía radicada en la Nación, pasamos a una soberanía radicada en los órganos estatales que defienden el orden y la Constitución. El titular de la soberanía en una República, es decir a la Nación, se somete a la jerarquización de uno o varios órganos estatales que ejercen dicha potestad soberana de manera exclusiva: el Presidente, el Poder Ejecutivo y las Fuerzas Conjuntas. Entonces, se transfieren los poderes absolutos de la soberanía del Estado radicada en la Nación a los órganos ejecutivos y punitivos del Estado y a las personas que detentan su titularidad. Personas que en nuestro caso exigen un ejercicio cada vez más ilimitado del poder sin que intervengan mediaciones o controles (parlamentarios, judiciales) y que no reconocen otros poderes o límites a los suyos, es decir personas que se deshacen del principio de separación de poderes. De esta manera, se invierte la lógica de la soberanía democrática que designa un “lugar vacío” “imposible de ocupar y del que quienes ejercen la autoridad pública no podrían apropiarse”, según dos principios de la democracia, “el poder emana del pueblo” y “ese poder no es de nadie”<sup>65</sup> ya que el poder se encuentra materializado en un órgano. Esta reflexión demuestra la existencia de una conexión entre soberanía y dictadura, ya que el poder bajo el gobierno “por decreto” se identifica con las características del poder dictatorial como poder “incondicionado, inmediato, insumiso a las leyes, *de facto*”.

---

<sup>63</sup> Sartori, Giovanni (1992), *Elementos de teoría política*. Madrid, Alianza Editorial, p 78

<sup>64</sup> Rico, Álvaro (2009), *Ibidem*, p 203

<sup>65</sup> Leffort, Claude (1990), *La invención democrática* Buenos Aires, Nueva Visión, p 42-47

## ***NATURALEZA CÍVICO-MILITAR DE LA DICTADURA***

La dictadura uruguaya es comúnmente adjetivada de “cívico-militar”, debido al carácter particular del golpe de Estado que desembocó en ella. En efecto, éste fue dado por el Presidente elegido Juan María Bordaberry el 27 de junio de 1973 con el apoyo de las Fuerzas Armadas.

Por lo general, una dictadura es una forma de poder en la cual la autoridad se concentra o se refuerza: en el sentido clásico de la palabra, es un modo regular de ejercicio de poder pero en un sentido más moderno, es una ruptura de la legalidad a menudo acompañado de arbitrario y violencia<sup>66</sup>. Si bien clásicamente la dictadura puede ser concebida como un recurso constitucional en caso de circunstancias de amenazas excepcionalmente graves, el siglo XX fue marcado por el asentamiento de regímenes dictatoriales no provisionales, sino institucionalizados, en los cuales los poderes se concentraban en las manos de grupos o instituciones, fuerzas armadas, o partidos.

Un régimen dictatorial se caracteriza según los actores que intervienen en su asentamiento y en su institucionalización. Por lo tanto, se ve caracterizado de “régimen militar” “todo Estado gobernado directamente o indirectamente por militares llegados al poder por un golpe de Estado [que] a menudo persiguen a sus adversarios interiores en todos los ámbitos, incluso la educación o la cultura que cuidan de ‘limpiar’ de ideas, referencias, doctrinas que se oponen a la sensibilidad de los militares –orden, obediencia, jerarquía.”<sup>67</sup>

En el caso de la dictadura uruguaya, las circunstancias impiden usar el adjetivo “militar” para calificar al régimen *de facto* vigente entre 1973 y 1985. De hecho, como lo hemos subrayado, el golpe de Estado que tuvo por consiguiente el establecimiento de la dictadura, fue perpetrado desde la Presidencia de la República, y por añadidura, por un presidente civil apoyado por los militares. Por otro lado, si el golpe de Estado fue dado por un civil, que parece tener en sus manos el timón de la dictadura, el apoyo militar es ineludible: la participación de las Fuerzas Armadas es un elemento tanto esencial como la participación civil. La naturaleza de la dictadura uruguaya depende por tanto de dos instituciones conexas -una civil y otra militar- a raíz del conglomerado dirigente posterior.

Sin embargo, como lo subraya Álvaro Rico en “La dictadura y el dictador”, si bien la personalización del poder, radicada en las manos de Bordaberry en un primer momento, constituye un rasgo esencial de la dictadura como un tipo de dominación civil, esta caracterización civil es relativa en el caso del Uruguay, ya que Bordaberry ejecuta el golpe de Estado con el apoyo corporativo de las Fuerzas Armadas. La mixtura de actores genera una dictadura de poder único pero compartido entre civiles (políticos y tecnócratas) y militares, ejercido mediante un sistema de órganos estatales diversificados, tanto legal como clandestino. Posteriormente, se debe notar una evolución en la caracterización de la dictadura: si al principio fue cívico-militar, la “evicción” de Bordaberry en 1976 tiene por consiguiente la radicación del poder dictatorial, y de las responsabilidades consiguientes, en la institución castrense.

---

<sup>66</sup> Colas, Dominique (1997), *Dictionnaire de la pensée politique*. Paris, Larousse

<sup>67</sup> Lakehal, Makhtar (2005), *Dictionnaire de Science Politique*. Paris, L’Harmattan, entrada “Régime militaire”, traducción nuestra

## ***¿AUTORITARISMO SIMPLE O TOTALITARISMO?***

Al determinar la naturaleza de la dictadura uruguaya, también hay que definir si se trató de una « dictadura simple » de tipo autoritario-conservador, o si va adquiriendo el grado de « totalitarismo ». Lo que propone Álvaro Rico <sup>68</sup> parece muy interesante: partir de consideraciones clásicas, que tienen fundamentos en las reflexiones sobre las dictaduras europeas del siglo XX, para caracterizar el caso dictatorial uruguayo.

### ***Consideraciones generales acerca de las nociones de Autoritarismo y Totalitarismo***

El autoritarismo designa “todos los regímenes no democráticos en los cuales el dirigente somete a la nación a su voluntad [mediante] ausencia de pluralismo político, de sindicalismo, de medios de comunicación privados o libres, de libertad de expresión. [...]El régimen autoritario intenta separar el Estado de la sociedad mediante la inaccesibilidad a todas las demandas de los ciudadanos que se juzgan desestabilizadoras, tal como la multiplicación de los partidos, el control de la administración, y la libertad de expresión.”<sup>69</sup>.

En cuanto a la noción de totalitarismo, para Hannah Arendt, implica “una dominación de cada individuo en cada una de las esferas de la vida”<sup>70</sup>. La noción fue definida para diferenciarse conceptualmente de los Estados autoritarios o dictatoriales que toleraban la despolitización, la ausencia de ideología oficial fuerte y cierta dosis de ilegalidad. En efecto, los regímenes totalitarios que Arendt reconoce como tales (el de Stalin a partir de 1930 y el de Hitler a partir de 1939) tienen como punto común la organización de una movilización de masas intensa gracias a un aparato de dominación basado en el terror y en una ideología determinada. El aparato de dominación se organiza en capas sucesivas alrededor del “jefe” con el fin de absorber a la sociedad, mientras que el aparato de Estado tradicional, como estructura estable y separada de la sociedad, busca la promoción de una dinámica ilimitada que organice la concurrencia de instancias adversarias. El príncipe de acción del totalitarismo se desvela en el empleo del terror, reprimiendo tanto a los opositores reales como a los “enemigos objetivos”. La dominación total encuentra su fin supremo en el sistema de concentración, en el cual se realiza la erradicación de la diversidad humana y la exterminación de la memoria de las víctimas mediante tres etapas: destrucción de la persona jurídica, destrucción de la persona moral, destrucción de la persona síquica. La noción de ideología, que conduce la aplicación del terror, es esencial a la definición de un régimen totalitario.

Según las consideraciones posteriores de Friedrich y Brzezinski<sup>71</sup>, el totalitarismo es una “forma de dominación política históricamente única y *sui generis*” que resulta de la confluencia de seis factores:

- una ideología de Estado obligatoria que promete la realización de la humanidad
- un partido de masa único que controla el aparato de Estado y con frecuencia bajo dirección de un jefe único
- un monopolio de los instrumentos de violencia
- un casi-monopolio de los medios de comunicación

<sup>68</sup> Rico, Álvaro (2009) *Ibidem*, p 225-236

<sup>69</sup> Lakehal, Makhtar (2005), *Ibidem*, p 327, traducción nuestra

<sup>70</sup> Arendt, Hannah (1987), *Los orígenes del totalitarismo*. Tomo 3. Totalitarismo, Madrid, Alianza Editorial, p 507.

<sup>71</sup> Friedrich, C.J. y Brzezinski, Z. (1956), *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. Harvard University Press, Cambridge, traducción nuestra

- un terror policial que usa de medios físicos y síquicos
- una dirección central de la economía

Los trabajos de Claude Lefort<sup>72</sup> ofrecen nuevas perspectivas sobre la noción de totalitarismo. Se interesa particularmente en el proyecto que anima el totalitarismo: “El modelo que se impone es el de una sociedad que se instituyera sin divisiones, dispusiera del control de su organización, se refiriera a sí misma [...], fuera habitada por un proyecto único de edificación”<sup>73</sup>. Lefort subraya el sistema de representaciones, el ideal al cual aspira este tipo de régimen: un Estado que se confunde con la sociedad, hasta que se creara un “partido-Estado” que rigiera todas las actividades sociales. Para él, el totalitarismo se define por la “apropiación efectiva” del lugar del poder, y el rechazo de cualquier división interna de la sociedad. Por lo tanto, otro rasgo que puede definir el totalitarismo es la condensación que se opera entre el poder, la ley, y el conocimiento: se trata de una totalidad social sin antagonismo ni alteridad, en la cual ninguna heterogeneidad debe tener la capacidad de dividir. Por lo tanto, el totalitarismo somete a su propio control las nociones de justicia y verdad. Como lo explica Franz Neumann, se trata por consiguiente de “la destrucción de la línea divisoria entre Estado y sociedad”<sup>74</sup>.

### ***Caracterización de la dictadura uruguaya en función de esos enfoques***

Para retomar ciertas conclusiones de Álvaro Rico<sup>75</sup>, se puede decir que la naturaleza del poder dictatorial uruguayo no llegó a alcanzar de forma global el grado de sistema totalitario tal como se concibe en los regímenes europeos estalinista, nazi o fascista. De hecho, los rasgos constitutivos del totalitarismo no aparecen específicamente en la experiencia uruguaya. En primer lugar, analizando la cuestión de la ideología, digamos que si bien se puede definir en términos de lucha contra el comunismo y los movimientos de izquierda en general, la dictadura no se definió por una concepción doctrinaria particularmente elaborada. No hace más que utilizar las ya existentes concepciones de la Doctrina de la Seguridad Nacional, el conservadurismo, y la tecnocracia liberal para estructurar un discurso basado en valores sencillos y argumentales básicos basados en oposiciones binarias (“caos-orden [...] marxismo-orientalidad”), pero también en estereotipos y aproximaciones simplistas tales como “subversión-sedición, desarrollo-seguridad nacional, guerra interna-enemigo interno y otros”<sup>76</sup> que van definiendo la relación entre pueblo y política como una relación *amigo-enemigo*. En fin, no se comprueban ideas positivas federativas ni proyectos que generen movimientos de masas, “[...] no se dio en el caso de la dictadura uruguaya la ecuación propia de los totalitarismos europeos clásicos: masas más organización”<sup>77</sup>. Aunque hubo ciertos intentos del régimen para activar sectores sociales determinados (escolares, artísticos...) <sup>78</sup> se trató globalmente de un régimen “antipolítico”, que en vez de federar y organizar buscaba desmovilizar y despolitizar a una sociedad civil que era altamente politizada.

<sup>72</sup> Lefort, Claude (1981), *L'Invention démocratique*, Paris, Fayard, traducción nuestra

<sup>73</sup> Phillippe Raynaud, Stéphane Rials (dir.) (1996), *Dictionnaire de Philosophie politique*. Paris, PUF, p 817 entrada ‘Totalitarisme’

<sup>74</sup> Neumann, Franz, *El Estado democrático y el Estado autoritario*. Buenos Aires, Paidós, 1968, p 231 en Rico, Álvaro (2009), *Ibidem*, p 225

<sup>75</sup> Rico, Álvaro (2009) *Ibidem*, p 225-236

<sup>76</sup> Rico, Álvaro (2009) *Ibidem*, p 229

<sup>77</sup> Rico, Álvaro (2009) *Ibidem*, p 229

<sup>78</sup> Marchesi, Aldo “ ‘Una parte del pueblo uruguayo feliz, contento, alegre’ Los caminos culturales del consenso autoritario durante la dictadura” en Demasi, C.; Marchesi, A.; Markarian, V. ; Rico, Á. y Yaffé, J. (2009), *La Dictadura Cívico-militar 1973-1985*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayo

Otro rasgo diferencial de la dictadura uruguaya respecto a los totalitarismos clásicos sería la inexistencia de un “partido estatal monopolizador”: no se impone la idea de un partido único (aunque la idea surgió a través de las ideas continuadoras del General Gregorio Álvarez), y no se produjo la simbiosis partido-Estado evocada por Claude Lefort. Siguiendo la misma línea de reflexión, se debería concebir la dictadura uruguaya, al igual que otros regímenes de la misma naturaleza tanto en Europa como en América Latina, como un régimen breve y transitorio por ser un régimen de excepción. A pesar de esta consideración, la dictadura es por fin un régimen que tiende a perpetuarse, y por consiguiente se relativiza su carácter transitorio<sup>79</sup>. Un elemento prueba en nuestro caso cierta voluntad continuadora de las Fuerzas Armadas en el poder: la suspensión de las elecciones de 1976, y el consiguiente fortalecimiento de la posición de las Fuerzas Armadas en el poder tras la destitución de Bordaberry y el incremento de la represión. El mismo objetivo continuador se perseguía en 1980, tras la búsqueda del apoyo civil mediante el referéndum acerca de una reforma constitucional, aunque se vio frustrado por el rechazo popular.

Una última consideración tiene una importancia capital para la caracterización de la dictadura uruguaya como autoritaria o totalitaria: el control de la sociedad. Se puede afirmar que la dictadura uruguaya no alcanzó, en su globalidad, el “control total” de los totalitarismos europeos, y que no se produjo la absorción completa de la sociedad por el Estado. Sin embargo, proponiendo un análisis de las distintas etapas dictatoriales, Álvaro Rico acaba por destacar dos fases: una “fase autoritaria” entre 1973 y 1975 y una “fase de tendencia totalitaria” entre 1975 y 1978<sup>80</sup>. De esta forma, se llega a caracterizar la “fase totalitaria” como una tendencia del gobierno dictatorial a buscar el control total de todos los aspectos de la vida social, cristalizada a partir de 1976 por los Actos Institucionales, y el despliegue de nuevos operativos represivos.

Mediante la comparación de aspectos desarrollados por Hannah Arendt, es posible acercarse más las perspectivas comparativas de las dictaduras europeas con las experiencias latinoamericanas. De hecho, Hannah Arendt define un vínculo entre totalitarismo y “guerra total”, es decir la guerra que no se contenta con diezmar las poblaciones sino que transforma el mundo en un desierto, siendo una guerra de anonadamiento, que hace estallar los límites establecidos por lo político hasta destruir lo político en sí mismo. Aunque en el caso de Europa se trata de guerras interestatales, mientras que en el caso uruguayo, es “intraestatal” se reconocen semejanzas entre ambos casos, empezando por “la toma a la población civil como objetivo bélico, desarrollando para ello un enorme aparato estatal de vigilancia, control y represión”<sup>81</sup>. En efecto, se destaca un proceso gradual de “criminalización de la sociedad” desde la década de los sesenta, que define los objetivos estatales de lucha contra la subversión, el delito común y el delito económico, mediante la declaración del “estado de guerra” y el empleo de las Fuerzas Armadas como fuerzas represivas omnipotentes.

Por otro lado, Hannah Arendt define un método particular de absorción de la sociedad totalitaria: la “violencia doméstica”, es decir el empleo de métodos y normas represivos policiales más que militares. En el caso uruguayo, a pesar de que el contexto predictatorial y dictatorial se caracteriza por la militarización del aparato estatal, es destacable el uso de técnicas más policiales que militares entre las formas generalizadas de control de la sociedad y la represión de los opositores: recolección de datos, seguimiento a personas, infiltraciones,

---

<sup>79</sup> Duverger, Maurice (1984), *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona, Ariel

<sup>80</sup> Rico, Álvaro (2009), *Ibidem*, p 231

<sup>81</sup> Rico, Álvaro (2009), *Ibidem*, p 232

uso de informadores, registro de domicilios, incautación de documentos, extracción de información bajo tortura...De la misma manera, hay que señalar que el modo generalizado de represión en el Uruguay, a diferencia de la preferencia por el asesinato de opositores en otros países de la región, fue el encierro masivo y prolongado (6000 personas, 50 establecimientos carcelarios, 9 centros clandestinos de reclusión).

Lo que constituye otro rasgo de los totalitarismos es la importancia dada a la “completa desaparición de las víctimas”<sup>82</sup> como garante del funcionamiento del aparato de dominación total. Este rasgo es particularmente interesante a la luz de un método “novedoso” usado por las Fuerzas Armadas a partir de 1971 y que hasta 1985 se vuelve una práctica sistemática, con un auge notable durante la etapa totalitaria que va de 1975 a 1978: la desaparición forzada. En efecto, este fenómeno, por el carácter sistemático y colectivo que asumió, constituye un rasgo específico de la dictadura uruguaya, más allá de inaugurar el periodo de “abierto terrorismo de Estado”.

Finalmente, Hannah Arendt tipifica el totalitarismo como un régimen fundado en el terror, cuyo contenido particular es precisamente el terror, y que en esto va más allá de los meros objetivos de “asegurar el orden interno y derrotar la subversión”: “el terror se torna una verdadera trama de relacionamientos cotidianos del Estado con la sociedad, condicionando el comportamiento de las personas, el repliegue de las mismas hacia ámbitos privados o íntimos con sus secuelas de desconfianza, inseguridad, enemistad y, como dice Arendt, el aislamiento en la vida política, la soledad en las relaciones sociales y el desarraigo”<sup>83</sup>. En el caso de Uruguay, el proceso de absorción de la sociedad por el Estado es relativo porque incompleto. Sin embargo se aniquilan las formas de oposición o de expresión en el espacio público mediante medidas graduales: “ilegalización de la CNT y requisitoria de sus dirigentes [...] intervención de la Universidad, ilegalización de grupos políticos y partidos de izquierda así como de la FEUU, cierres definitivos de la prensa opositora, y control total de los medios de comunicación hasta la suspensión de las elecciones nacionales”<sup>84</sup>. Por consiguiente, se puede decir que la eliminación de las formas de oposición del espacio público y la pérdida de autonomía y de identidad que generó para la sociedad ponen de manifiesto el cariz totalitario del Estado. Además, al comparar las cifras de personas perseguidas o reprimidas en dictadura (6000 encarcelados, prohibición de derecho político de 15.000 ciudadanos, categoría de 300.000 uruguayos fichados...), y al constatar la extensión de las formas de vigilancia a todos los ámbitos de la sociedad – enseñanza, cine, teatro, libros, conferencias, carnavales, expresiones deportivas, religión, vecindad, movimiento de extranjeros y exiliados<sup>85</sup> – se puede calificar de totalitaria la tendencia del Estado, por su empleo de un “terror total”.

En definitiva, la dictadura uruguaya no se puede calificar de totalitaria en su globalidad, sino como un proceso que conoce varios etapas: una primera “comisarial [...], autoritaria, conservadora o de orden” y posteriormente “fundacional, constituyente o soberana”<sup>86</sup> tras el intento de aprobación de una Nueva Constitución. La etapa de tendencia totalitaria constituye en algún sentido el clímax de la represión y del control de la sociedad, aunque el proceso represivo ya había empezado desde años.

---

<sup>82</sup> Arendt, Hannah (1987), *Ibidem*, p 648

<sup>83</sup> Rico, Álvaro (2009), *Ibidem*, p 234

<sup>84</sup> Rico, Álvaro (2009), *Ibidem*, p 234

<sup>85</sup> Rico, Álvaro (Coor.) (2008), *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay*.

Montevideo, UDELAR – CSIC- FHCE

<sup>86</sup> Rico, Álvaro (2009), *Ibidem*, p 236

#### 4. EL TERRORISMO DE ESTADO: UNA REPRESIÓN CADA VEZ MÁS TOTAL

Como lo hemos visto, la represión no caracteriza sólo la dictadura sino que continúa la acción conducida por el Estado y las Fuerzas Armadas desde el principio de la década. La dictadura constituye la continuidad de este proceso de purga: la lectura de la presentación de la *Investigación Histórica sobre la Dictadura y el Terrorismo de Estado en el Uruguay (1973-1985)*, dirigida por Álvaro Rico y publicada en 2008, da bastantes elementos para dar cuenta de la dimensión total que cobró la represión estatal de la dictadura en determinados periodos. Como ya lo sugerimos en la reflexión periodizada sobre las distintas etapas de la dictadura cívico-militar, cabe decir que la represión se caracterizó por incrementos graduales hasta poder hablar de una escalada de la violencia represiva. Por lo tanto, esta parte busca esbozar el cuadro de la represión dictatorial para dar cuenta de la evolución de su aspecto según las fases, hasta la tendencia totalitaria de 1975 a 1978.

##### **MARCO DE LOS METODOS REPRESIVOS**

El terrorismo de Estado se define por la utilización por parte de un gobierno de métodos ilegítimos, orientados a imponer el miedo como medio de alcanzar sus objetivos sociales, políticos o militares, o fomentar y controlar los comportamientos. La represión, como “acto o conjunto de actos [impuestos] desde el poder para contener, detener o castigar con violencia actuaciones políticas o sociales”<sup>87</sup>, o sea “una de las posibles acciones reguladoras que los gobiernos adoptan contra los individuos o los grupos que desafían las relaciones existentes de poder”<sup>88</sup> se refiere a “toda actividad institucional que tiende a cohibir los comportamientos colectivos”<sup>89</sup>. Esta “acción de gobierno que discrimina brutalmente a personas o a organizaciones que se considera que presentan un desafío fundamental a las relaciones de poder existentes o las políticas clave del gobierno”<sup>90</sup> constituye por lo tanto una amenaza contra la integridad personal, “desplegada por los gobiernos, [...] por aquellas instituciones dotadas de autoridad legítima o de facto, y de medios coercitivos para hacer respetar esa autoridad como parte de un ordenamiento legal en vigor”<sup>91</sup>. De esta forma, la noción de represión aparece evidentemente como un concepto muy cercano al de violencia política.

En el caso de Uruguay, como en la mayoría de los casos, si bien la represión fue el medio por excelencia de implementación del régimen autoritario, es imprescindible recordar que el recurso a medidas coercitivas se inscribe en un proceso gradual, cuyos preliminares, con fundamentos en la Doctrina de Seguridad Nacional y el despliegue de la lucha

---

<sup>87</sup> Diccionario de la Lengua Española (DRAE), entrada “Represión” [En línea] <http://buscon.rae.es/draeI/>

<sup>88</sup> Davenport, Christian (1996) “The Weight of the Past: Exploring Lagged Determinants of Political Repression” en *Political Research Quarterly*, vol. 49, n° 2, (junio 1996), p 377, nota 1 en González Calleja, Eduardo (2006) “Sobre el concepto de represión” en *Hispania Nova*, N°6 (2006) [En línea] [http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/915/91500622/91500622\\_1.html](http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/915/91500622/91500622_1.html) (Consultado el 2.03.2012)

<sup>89</sup> Ucelay Da Cal, Enric (1993), “La repressió de la Dictadura de Primo de Rivera” en *Iles. Jornades de debat El poder de l'Estat: evolució, força o raó*. Reus, Edicions del Centre de Lectura, 1993, p. 161, nota 8 en González Calleja, Eduardo (2006) “Sobre el concepto de represión” en *Hispania Nova*, N°6 (2006) [En línea] [http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/915/91500622/91500622\\_1.html](http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/915/91500622/91500622_1.html) (Consultado el 2.03.2012)

<sup>90</sup> Goldstein, Robert J. (1978), *Political Repression in Modern America: From 1870 to the Present*. Boston, Schenckman/G.K. Hall, 1978, pág. XVI en *Hispania Nova*, N°6 (2006) [En línea] [http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/915/91500622/91500622\\_1.html](http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/915/91500622/91500622_1.html) (Consultado el 2.03.2012)

<sup>91</sup> González Calleja, Eduardo (2006) “Sobre el concepto de represión” en *Hispania Nova*, N°6 (2006) [En línea] [http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/915/91500622/91500622\\_1.html](http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/915/91500622/91500622_1.html) (Consultado el 2.03.2012)

“antisubversiva”, se encuentran antes del golpe de Estado. Para abordar la represión en el Uruguay, cabe recalcar que el método favorecido fue la detención masiva, tanto de larga como de breve duración, además de un control y una vigilancia constantes de la sociedad. En efecto, en doce años, la dictadura encarceló entre 6000 y 7000 personas, utilizando 50 establecimientos carcelarios y 9 centros clandestinos de reclusión. Pero es de suma importancia destacar otras formas de represión y de control, que tienen efectos durables y consecuencias en el largo término.

En esta parte se busca sintetizar las medidas represivas empleadas en el marco de la dictadura uruguaya para ver cómo la represión adquiere un grado total que tiene por consiguiente la creación de un Estado de corte totalitario durante un periodo, pero a más largo término la creación de una sociedad del miedo, cuya existencia se extiende más allá del despliegue del terrorismo de Estado, volviéndose una suerte de rasgo constitutivo de la sociedad post autoritaria. Siguiendo así la caracterización propuesta en la *Investigación Histórica sobre la Dictadura y el Terrorismo de Estado en el Uruguay (1973-1985)*, que pone de realce los derechos violados más que los métodos represivos en sí, clasificaremos la represión en términos de violaciones al derecho a la vida, a la integridad física y a la libertad en una primera parte, cuando en una etapa posterior se tratará de reflexionar sobre la dimensión total de la represión, repasando las violaciones a los derechos civiles, a los derechos políticos y sindicales, o sea un grado de menor visibilidad pero de efectos más durables, apareciendo como una violencia “subliminal”.

### ***VIOLACIONES AL DERECHO A LA VIDA***

¿Cuál sería el primer método para generar reacciones de miedo que permitirían la conformidad de un individuo a unas normas que rechazaría? Sin dudas, la amenaza a su propia vida. Conforme a este principio básico, las violaciones al derecho a la vida, a la integridad física y a la libertad de los miembros de la sociedad uruguaya constituyen una vertiente muy importante en término de cantidad y de profundidad. Entre 1973 y 1984, 116 personas murieron y fueron asesinadas por responsabilidad del Estado. Los tres primeros años de la dictadura parecen marcar el “apogeo” de estos métodos, con una media de 20 personas asesinadas por año. Según lo que se ha podido demostrar, las circunstancias más corrientes de fallecimiento son el despliegue de operativos de Fuerzas Conjuntas en Uruguay y Argentina (22 casos), el despliegue de operativos regionales (13 casos), la detención (68) y el envenenamiento (2).

### ***La Desaparición Forzada***

Un método aparte de represión, entre otras razones por su “infamiliaridad”<sup>92</sup> y el terror que genera, tanto de las personas concernidas y de sus familias como del conjunto de la sociedad -lo que es a la vez un objetivo y una consecuencia del fenómeno- es el de la desaparición forzada.

---

<sup>92</sup> Allier Montaño, Eugenia « Les disparus politiques en Uruguay, entre l’histoire et la mémoire ». *Angles Mort*, N°10, 2011 [En línea] <http://cm.revues.org/864> (Consultado el 2.01.2012)



## Definición

Según la definición de la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas<sup>93</sup> la desaparición forzada corresponde a “la privación de la libertad de una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes”.

Según el análisis propuesto en la *Investigación Histórica sobre Dictadura y Terrorismo de Estado*, se trata de un fenómeno consistente en un acto previo: la privación de libertad de una persona, seguido de la falta de información o la negación de reconocimiento de esta privación de libertad de la persona detenida. La desaparición forzada es un delito cometido directamente por agentes del Estado, o por agentes encubiertos, paramilitares, parapoliciales que actúan en procedimientos no oficiales o no reconocidos, pero a iniciativa del Estado. Además, el no reconocimiento, y/o el ocultamiento de esos crímenes por parte del Estado tienen el objetivo de dificultar o de hacer ineficaz la denuncia penal o la investigación judicial, que impide por lo tanto a las víctimas recurrir a las garantías legales. Las limitaciones e impedimentos directamente vinculados con el fenómeno de desaparición forzada u otros crímenes del Estado trascienden la época dictatorial de distintos países del Cono Sur para inscribirse posteriormente en el diseño institucional de las democracias recuperadas a partir de la década del 80 tras la aprobación de leyes de “Obediencia debida”, “Punto final”, “Amnistía” en Argentina, y “Caducidad de la pretensión punitiva del Estado” en el Uruguay.

La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas establece que su práctica “constituye un crimen de lesa humanidad”, que “dicho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de una persona”<sup>94</sup> y que las acciones penales y/o penas impuestas a los responsables “no estarán sujetas a prescripción”<sup>95</sup>. Si bien el Uruguay incorporó a su legislación nacional la *Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad*, mediante la Ley 17.347, promulgada el 13 de junio de 2001, es el 27 octubre de 2011 que el Parlamento adopta la Ley 18.831, que restablece la Pretensión punitiva del Estado para los delitos cometidos en aplicación de terrorismo de Estado hasta el 1<sup>er</sup> marzo de 1985, definiendo estos delitos como delitos de lesa humanidad, entonces imprescriptibles<sup>96</sup>, para adaptar la legislación a los tratados internacionales ratificados. Sin embargo, el debate no se acabó ya que la constitucionalidad de esta última ley está a estudio de la Suprema Corte de Justicia.

Algunas consideraciones generales sobre la desaparición forzada de personas pueden ser presentadas a partir del listado -elaborado a partir del *Informe Final de la Comisión para la Paz* (2003) y la *Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos* (2007)- que presenta la segunda investigación de Álvaro Rico. A pesar de que este listado sea incompleto, debido

---

<sup>93</sup> Departamento de Derecho Internacional Organización de los Estados Americanos (1994), *Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas*, Artículo 2. [En línea] <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-60.html> (Consultado el 2.03.2012)

<sup>94</sup> Departamento de Derecho Internacional Organización de los Estados Americanos, *Ibidem*, Artículo 3

<sup>95</sup> Departamento de Derecho Internacional Organización de los Estados Americanos, *Ibidem*, Artículo 7

<sup>96</sup> Presidencia de la República. *Ley 18.831*, 27 de octubre de 2011. [En línea] [http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2011/10/cons\\_min\\_400.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2011/10/cons_min_400.pdf) (Consultado el 2.03.2012)

a la naturaleza misma del fenómeno, previsto para ocultar y dificultar la prueba de su existencia, se calculan 169 casos de detenidos desaparecidos adultos: 32 en Uruguay, 126 en Argentina, 9 en Chile, 1 en Bolivia, 1 en Colombia, y 3 menores de edad desaparecidos en Argentina, sin que se sume a estas cifras los 31 cuerpos NN aparecidos en las costas uruguayas entre 1975 y 1979.

### **Caracterización del fenómeno**

En cuanto al fenómeno de desaparición forzada en el marco del terrorismo de Estado bajo la dictadura uruguaya, se definen varias formas de manifestación del fenómeno<sup>97</sup>.

-Una primera categoría se constituye en torno a los Detenidos desaparecidos previamente detenidos por agentes de Estado, recluidos en centros clandestinos, torturados y posteriormente desaparecidos hasta el presente (32 en Uruguay, 112 en Argentina, 8 en Chile).

-La segunda categoría corresponde a los Asesinados desaparecidos (14 en Argentina, 1 en Chile, 1 en Bolivia, 1 en Colombia), o sea, personas que nunca fueron detenidas sino directamente asesinadas y cuyos cuerpos fueron desaparecidos posteriormente, enterrados como NN, o cuyos restos fueron reducidos de oficio y depositados en osarios comunes o tumbas colectivas.

-En otra categoría consta la particularidad de los 31 cuerpos NN aparecidos en las costas uruguayas entre 1975 y 1979, que constituyen casos de personas detenidas desaparecidas muertas por torturas o al momento de ser arrojadas al mar según la metodología de los “Vuelos de la muerte”. Estos cuerpos aparecieron mutilados en las playas de cuatro departamentos del Uruguay, y fueron enterrados como NN en cementerios municipales, salvo en el caso de 5 cuerpos que fueron identificados.

-Una categoría muy particular es la que consta de niños y adolescentes desaparecidos, que prueban que menores de edad fueron víctimas directas del terrorismo de Estado. Se registran bebés nacidos en cautiverio de madres desaparecidas; niños y adolescentes raptados en el momento de detención de los padres y dejados con vecinos o internados en instituciones públicas; niños trasladados ilegalmente de país junto a las madres... Vinculado a esta categoría aparecen los casos de mujeres embarazadas al ser detenidas, desaparecidas sin que se registren informaciones acerca de la pérdida del bebé o del destino final de éste. En su mayoría, los bebés secuestrados apropiados ilegalmente fueron localizados y recuperaron sus identidades después de años. La localización de los últimos niños desaparecidos terminó en su mayoría en los años 2000, pero hoy quedan tres casos de niños uruguayos desaparecidos (en Argentina).

-La última categoría es la de los detenidos temporarios, que se refiere a casos de secuestros de personas con objetivo de ocultar el hecho y la identidad de los agentes que intervinieron, prolongando el tiempo de interrogatorios y torturas, y encubriendo el operativo represivo. Este es un método generalizado y aplicado en el Uruguay, incluso bajo el Estado de derecho. La “desaparición” se interrumpía en estos casos cuando la persona reaparecía con vida y cuando su situación era “legalizada” mediante el procesamiento ante la Justicia Militar, antes de ser recluida en establecimientos penales oficiales.

---

<sup>97</sup>Rico, Álvaro (Coor.) (2008), *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay*. Montevideo, UDELAR – CSIC- FHCE, Tomo 1 p 774

## Modalidades de empleo del fenómeno

Se constata que el empleo del fenómeno de desaparición forzada en Uruguay empezó antes del golpe de Estado, desde el año 1971, hasta el año 1982<sup>98</sup>. Al comparar las cifras de desaparición forzada por año en Uruguay y en el Cono Sur, se constata un incremento del fenómeno entre 1976 y 1978 (59 en 1976, 56 en 1977, 21 en 1978) con un total de 136 personas. Esto se explica por constituir el periodo el grado de mayor represión de los regímenes dictatoriales implementados en la región, y por el despliegue de operativos regionales (Operación Cóndor). Lo que se verifica regionalmente se constata también a nivel nacional en el Uruguay con un año de adelanto: se nota una concentración de operativos represivos y oleadas, con secuelas de militantes detenidos desaparecidos en los meses de octubre a diciembre de 1975, de enero a diciembre de 1976, de febrero, mayo a agosto, y noviembre a diciembre de 1977, y de abril a agosto de 1978, que suman un total de 22 desaparecidos.

Al interesarse por la caracterización de las víctimas de desaparición forzada, uno de los rasgos principales es la definición política de éstas: la mayoría de los adultos “desaparecen” por pertenecer o tener vínculos supuestos con organizaciones políticas de izquierda. Por lo tanto, no desaparecen de forma aislada sino en el marco de operativos represivos, o sea acciones coercitivas planificadas, desplegadas a gran escala por servicios de seguridad del Estado o con coordinación con servicios regionales, con el objetivo de neutralizar o aniquilar las organizaciones. En efecto, entre 133 y 136 de los 169 desaparecidos tienen una pertenencia confirmada a partidos o grupos políticos, 88 a la CNT u otros sindicatos exteriores, o gremios estudiantiles como la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay, pero en 17 casos, se desconoce cualquier militancia de carácter político-ideológico. Siguiendo la misma línea de reflexión, se registra que 73 de los desaparecidos tenían antecedentes según las fichas de la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (DNII), sin embargo, 65 otros no tenían ninguno<sup>99</sup>.

Para terminar, el último rasgo característico del fenómeno es la falta de información o la negación de reconocimiento de lo cometido por el Estado. Por lo cual resulta interesante estudiar las estrategias estatales de negación y ocultamiento de sus crímenes, o sea la “mentira institucional [...] por parte de políticos, militares, funcionarios diplomáticos y prensa adscripta al régimen”<sup>100</sup>. En efecto, se constata un procedimiento similar en 62 casos: después de haber detenido a una persona, las instituciones efectúan varios tipos de comunicados (mensajes internos a los órganos, comunicados públicos que solicitan la colaboración de la población para encontrar a alguien, solicitud de captura, o comunicados de prensa) que ocultan la responsabilidad del Estado en la “desaparición”, negando la detención o el procesamiento de la persona.

Conforme al mismo objetivo de ocultar o negar los crímenes estatales, se constatan también “estrategias de modificación de la naturaleza y desfiguración de los cuerpos físicos de personas detenidas desaparecidas”<sup>101</sup>, estrategias que van más allá de la muerte de la persona y de su sepultura final. Los cuerpos de detenidos desaparecidos encontrados años después permiten probar esas estrategias que emplean técnicas de destrucción de los cuerpos para evitar su identificación como “recubrir los huesos con cal viva; cortar los dedos de las manos

<sup>98</sup> Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*, Tomo 1, p 776

<sup>99</sup> Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*, Tomo 1 p 788-791

<sup>100</sup> Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*, Tomo 1 p 799

<sup>101</sup> Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*, Tomo 1p 804

para evitar el reconocimiento posterior por las huellas dactilares; lo mismo sucede con las piezas dentales; dispersión de los restos en tumbas colectivas u osarios comunes; enterramiento a profundidad con losas sobre los cuerpos o construcciones de hormigón levantadas posteriormente encima de los sitios de enterramiento<sup>102</sup>; técnicas para cambiar la naturaleza y dificultar la identificación de los lugares de enterramiento, como “rellenar con escombros los lugares; forestar y reforestar; cambiar el curso de aguas y cañadas y pequeños arroyos; demoliciones y nuevas construcciones en los lugares”; así como técnicas que atentan contra “el honor y la identidad de los cuerpos [...] como para disimular la identificación de los terrenos de sepultura clandestina”. Los mismos objetivos tenía la “Operación Zanahoria”, que supone la exhumación de cuerpos enterrados clandestinamente, su traslado a un lugar alejado y su nueva inhumación clandestina, o la crema y la dispersión de las cenizas en el mar. Sin embargo, cabe señalar que la existencia, o por lo menos la proporción de tal Operación, atestiguada por militares en el *Informe Final de la Comisión para la Paz*<sup>103</sup>, ha sido puesta en tela de juicio por las excavaciones realizadas por equipos de arqueología forense que actúan desde 2005, que han conseguido encontrar 4 cuerpos hasta hoy.

Constatar las características de fenómenos empleados como métodos coercitivos nos permite acercarnos lo que llamamos “Estado totalitario” anteriormente: los operativos represivos no sólo tuvieron como resultado la desaparición forzada sino también el asesinato político, la detención y tortura de miles de uruguayos<sup>104</sup>. De esta forma, el Estado adquiere gradualmente –o más bien se apodera del– derecho de vida y muerte sobre los ciudadanos, paralizados por el miedo, pero que intentan a pesar de todo encontrar opciones de resistencia.

## ***VIOLACIONES A LA INTEGRIDAD FÍSICA Y LA LIBERTAD DE LAS PERSONAS***

El tema de la violación a la integridad física y a la libertad de la persona aparece muy vinculado con los métodos coercitivos que ya hemos evocado. Profundizando en la misma línea reflexiva, aparece otro grado del “totalitarismo” que caracteriza la dictadura uruguaya en una de sus etapas. Pero de todas formas, que se hable de “totalitarismo” o de “autoritarismo”, lo que se presenta con certeza es la multitud de formas que toma el terrorismo de Estado. Esto nos lleva a profundizar el estudio en cuanto a los métodos físicos de coerción.

### ***Detención***

En términos de número de víctimas, la detención de personas fue el método represivo principal aplicado por la dictadura uruguaya: según las declaraciones de la jueza Mariana Mota hubo un total de 7 mil detenidos, o sea que un 32% de uruguayos sufrieron detención<sup>105</sup>. Según su lógica de funcionamiento, la detención masiva ocupó un lugar tan importante que se volvió común el encarcelamiento de personas, tan común que varios documentos militares aluden a los problemas generados, en términos de organización, por el gran número de detenidos: organización de penales, congestión, relacionamiento con la Justicia Militar, personal, presupuesto, cruce de información y unificación de listados

<sup>102</sup> Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*, Tomo 1p 805

<sup>103</sup> Comisión Para la Paz (2003), *Informe Final De La Comisión Para la Paz*. Montevideo. [En línea] [http://www.presidencia.gub.ur/sic/noticias/archivo/2003/abril/Informe\\_final.doc](http://www.presidencia.gub.ur/sic/noticias/archivo/2003/abril/Informe_final.doc) (Consultado el 5.02.2012)

<sup>104</sup> Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*, Tomo 1p 777-784

<sup>105</sup> Pérez, Adrián, “El Proceso penal uruguayo es lento” Entrevista a Mariana Mota en *Página 12*, 19 de marzo de 2012 [En línea] <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-189930-2012-03-19.html> (Consultado el 23.03.2012)

requisitorias/detenciones, respuesta de organismos internacionales en cuanto a denuncias carcelarias, información a los familiares...

El Listado General de presos durante la dictadura que figura en la *Investigación sobre la Dictadura y el terrorismo de Estado* se presenta como una “primera aproximación a la elaboración del universo total de presos políticos bajo la dictadura sin que ello signifique que está completa”<sup>106</sup>. Enumera un total de 5925 detenidos, de los cuales 776 no contaron con una constancia de fecha de detención ni liberación, 1757 sin fecha de detención, 1664 sin fecha de liberación. En 2064 casos, la detención se hizo antes de 1972, es decir en pleno Estado de derecho. Se señala también que entre los meses de abril y septiembre de 1972 - periodo más intenso de lucha contra el MLN-T- fueron detenidas entre 1258 y 1873 personas según las fuentes.

### **Detención y responsabilidad estatal**

Por otro lado, un rasgo característico de este fenómeno fue la dimensión discrecional de la detención: se volvió corriente la detención sin invocar razones ni tiempo determinado para las penas, en establecimientos carcelarios oficiales (Punta Carretas, Libertad, Punta de Rieles), lugares públicos utilizados como cautiverios (cuarteles, estadios, vagones...), hasta establecimientos clandestinos (“300 Carlos-R”, “La Tablada”, “La Mansión”, Base “Marta”...), sin ninguna garantía jurídica o procesal para los detenidos y procesando para una mayoría ante la Justicia Militar. Este elemento hace eco a las voluntades de ocultamiento y negación de la responsabilidad del Estado que evocábamos al hablar del fenómeno de desaparición forzada.

Aún más, el Ejecutivo o los mandos militares no ocultaban esa dimensión discrecional, lo atestiguan los casos de aparición de nombres de personas permanecidas detenidas por largos periodos, liberados sin que se informara su detención, o liberados y reencarcelados en siguiente comunicación, que figuran en ciertos comunicados al Consejo de Estado sin que se expliciten las razones. Sin embargo, lo que resultaba más oculto eran las actuaciones de los Comandos de las Divisiones del Ejército y Jefaturas de Policía que decidían de las prolongaciones de detención según criterios arbitrarios (“peligrosidad», «disposición/orden del Jefe”). Ese fenómeno empezó antes de la instalación de la dictadura: los detenidos “en aplicación de las Medidas Prontas de Seguridad” estaban sometidos al Poder Ejecutivo sin que fueran acusados de ningún delito ni apareciera ninguna fecha de liberación, procesados en su mayoría por la Justicia Militar aunque ya hubieran cumplido su pena, guardados o nuevamente retenidos por sus “antecedentes” y/o su “peligrosidad”. A pesar de que no funciona el Parlamento, los casos de arresto, retención o traslado de presos, se justificaban por la referencia al artículo 168 inciso 17 de la Constitución -incluso a pesar de su suspensión- :

"Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros corresponde:

17) Tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando cuenta, dentro de las veinticuatro horas

<sup>106</sup> Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*, Tomo 2, p 65

a la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras o, en su caso, a la Comisión Permanente, de lo ejecutado y sus motivos, estándose a lo que éstas últimas resuelvan.

En cuanto a las personas, las medidas prontas de seguridad sólo autorizan a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro del territorio, siempre que no optasen por salir de él. También esta medida, como las otras, deberá someterse, dentro de las veinticuatro horas de adoptada, a la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras o, en su caso, a la Comisión Permanente, estándose a su resolución.”<sup>107</sup>

Otro aspecto importante en cuanto al tema de la detención fue que las autoridades estatales nunca reconocieron públicamente la caracterización de “presos políticos”, “presos de conciencia”, “prisioneros de guerra” (estado de guerra interno) a los detenidos, entonces fueron tratados como “meros delincuentes comunes”<sup>108</sup> pero juzgados por la Justicia Militar, lo que constituía un argumento del gobierno contra las denuncias de los organismos internacionales.

### **La liberación y la libertad relativa**

Vinculado con el tema de la detención viene el problema de la “libertad vigilada” bajo cuyo yugo estuvo sometida una mayoría de personas: tanto ex presos como su entorno familiar. Los detenidos “en régimen de libertad vigilada” eran personas que ya habían cumplido su condena y habían sido liberadas pero debían presentarse periódicamente en la repartición militar indicada por las autoridades, resumir sus actividades, y responder a obediencias administrativas e interrogatorios. En caso de libertad “definitiva”, además de la presentación regular se debía solicitar autorización cada vez que se pretendía salir de su ciudad de residencia, explicando el destino, la duración y el motivo de viaje. En cuanto a la liberación, también se constata el pago de “expensas carcelarias” listadas en una suerte de factura anual, mediante depósitos en la cuenta del Supremo Tribunal Militar, acto que le permitirá al preso estar “en libertad definitiva”<sup>109</sup>.

Una variante de esta situación se refiere a los “liberados en calidad de emplazados”: al momento de firmar su libertad, los detenidos debían “estar a la orden de las autoridades”, es decir que podían ser citados en carácter de “averiguación” y emplazados a presentarse por la autoridad militar o policial. Se constata también el control y seguimiento de los que ya habían cumplido su pena, liberados y sometidos al control, a la vigilancia, a las requisitorias, y a nuevas detenciones en “averiguaciones”.

Si bien la detención masiva testimonia de su estatuto preferencial en la escala de medios coercitivos, este fenómeno iba vinculado con otro, tan común como el primero: la aplicación de la tortura.

---

<sup>107</sup> Constitución de la República (1967) artículo 168 inciso 17 en Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*, Tomo 2, p 14

<sup>108</sup> Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*, Tomo 2 p 13

<sup>109</sup> Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*, Tomo 2 p 30

### ***Tortura: instrumento privilegiado del Terrorismo de Estado***

A partir de la aprobación de la Ley de Seguridad y del Orden interno del Estado, la tortura como tratamiento para los detenidos políticos, recurso excepcional, pasó a ser un método sistematizado y generalizado. Si bien la Comisión Investigadora Parlamentaria pretendió que “la práctica de la tortura en cárceles clandestinas” se refería a la actuación de “algunos hombres [que] encuentran libre impunidad para su monstruosa acción”<sup>110</sup>, el *Informe del Servicio Paz y Justicia*<sup>111</sup> consideró que “la tortura no [era] un acto irracional de carceleros inescrupulosos, sino que se [había] integrado como un instrumento de poder celosamente administrado”. Al final, la tortura fue “un instrumento de poder celosamente vigilado por los organismos que diseñaron y ejecutaron el terrorismo de Estado en Uruguay”<sup>112</sup>.

Si el Servicio Paz y Justicia se refiere a 26 tipos de tortura física en la encuesta “La prisión prolongada”<sup>113</sup>, la *Investigación Histórica sobre Dictadura y Terrorismo de Estado* hace un resumen de los métodos empleados de manera generalizada: “plantones”, “encapuchamiento”, “picana eléctrica”, “submarino”, “colgamiento”, “golpizas y lesiones corporales”, “violaciones”, “simulacros de fusilamientos”, “caballete”, “estaqueamientos”, “utilización de drogas”<sup>114</sup>, tanto como prácticas destinadas a la pérdida de los puntos referenciales son los métodos presentados explícitamente y con testimonios, si pretender ser exhaustivo en cuanto a lo perpetrado por los verdugos del régimen dictatorial.

El objetivo de tales medios coercitivos no sólo es la debilitación de la víctima en sí, sino de “la sociedad en su conjunto, el castigado es el cuerpo social que se convierte en un prisionero multitudinario. En esta fase superior la tortura se ha transformado, siendo originariamente un método para hacer hablar a alguien, ahora busca acallar a todos”<sup>115</sup>. Esta consideración nos permite afirmar nuevamente la dimensión global que tomó el terrorismo de Estado: el empleo del horror, de la tortura a la persona adquirió tal grado de generalización que constituyó un medio para “domar” a la sociedad en su conjunto.

### ***MECANISMOS DE CONDICIONAMIENTO, VIGILANCIA Y SOMETIMIENTO SOCIAL***

La dictadura uruguaya utilizó de manera generalizada una serie de dispositivos de vigilancia social que permiten hablar de una sociedad controlada, y observar otro aspecto de la maquinaria represiva implementado anteriormente al golpe de Estado. En efecto, la vigilancia a la sociedad fue el dominio de los servicios de inteligencia uruguayos desde la década de los 1940, pero sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial<sup>116</sup>, en el contexto de la “tardía Guerra Fría” extendida por los Estados Unidos a América Latina. Esa vigilancia, discreta pero sistemática utilizaba técnicas de infiltración, recopilación de información sobre organizaciones comunistas (manifiestos, discursos, actos, congresos, movimiento de extranjeros, exiliados en el país, intelectuales, viajes a los países socialistas, personas con apellidos eslavos) pero también sobre organizaciones estudiantiles y sindicales, hasta tomar una dimensión total y poner bajo vigilancia a la sociedad en su conjunto.

<sup>110</sup> Comisión Investigadora sobre Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron, *Informe Final*, 4.11.1985, Diario de la Cámara de Representantes No.1858, Tomo 620, XLIIa. Legislatura, Primer periodo ordinario, 66a. sesión (extraordinaria), 7.11.1985.

<sup>111</sup> Servicio Paz y Justicia (1989), *Informe SERPAJ*, p 146-147 en Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*

<sup>112</sup> Servicio Paz y Justicia (1989), *Informe SERPAJ*, p 146-147 en Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*

<sup>113</sup> Servicio Paz y Justicia (1989), *Informe SERPAJ*, p 151 en Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*

<sup>114</sup> Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*, Tomo 2, p 415-421

<sup>115</sup> Servicio Paz y Justicia (1989), *Informe SERPAJ*, p 146-147 en Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*

<sup>116</sup> Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*, Tomo 2, p 431

### ***Dimensión cultural de la represión estatal***

Posteriormente, entre 1975 y 1979, el montaje del sistema de vigilancia y control de la sociedad y de los individuos fue generalizado, y sistemático, hasta alcanzar todas las dimensiones de la realidad de la persona, de aquí que esa etapa dictatorial se puede calificar de “totalitaria”. Los medios de comunicación quedaron sujetos a la censura (censura previa de publicaciones y programas de radio y televisión), y a la sanción (suspensión de ediciones por determinado tiempo o cierre definitivo).

En el caso de las expresiones artísticas, cuyas actividades eran vigiladas por la Comisión de Censura que determinaba la autorización de todas las manifestaciones o expresiones, también se realizaba un control. Es paradigmático el ejemplo de la cinematografía: las empresas distribuidoras debían solicitar autorización para la comercialización y la proyección de las películas que debían ser previusualizadas por la Comisión de Censura, tanto como los programas de cine debían solicitar autorización y cumplir con los dictámenes de la Comisión, poseedora del poder de censurar total o parcialmente las películas.

Al nivel de los espectáculos de teatro, se controlaban las obras en cartel, mediante el análisis de su contenido tanto del texto como del montaje escénico y averiguaciones sobre los actores, además de registros de asistencia y control de la actitud del público. Incluso los espectáculos de carnaval presentaban y entregaban sus textos a la Comisión. Todos los espectáculos de carnaval estaban controlados por agentes que hacían recorridos, hasta el contenido de los libretos. En algunos casos, se realizaban seguimientos a conjuntos, y se asistía a las actuaciones. En cuanto a los escritores, actores y artistas de distintas disciplinas, varios estaban prohibidos por ser considerados “subversivos”, tales como los libros de Gabriel García Márquez, Ernesto Sábato, Francisco Umbral, Yamandú Palacios o los discos de Los Olimareños, Mercedes Sosa, o Alfredo Zitarrosa. La difusión y venta de sus obras estaban completamente prohibidas, por lo tanto se controlaban las librerías, disquerías, realizando también requisas.

### ***Vigilancia a todas las organizaciones de la sociedad civil***

Los mecanismos de vigilancia implicaban controlar todas actividades que nucleaban a grupos de personas: partidos y grupos políticos, hasta asociaciones y comunidades religiosas. Una breve exposición de la vigilancia y del control que afectaron a los distintos actores y grupos de la sociedad permite dar cuenta de la dimensión abarcadora y completa del sometimiento de la sociedad a un régimen autoritario, y también del sesgo totalitario que parece haber tomado en determinados momentos. Más allá de lo que nos dice sobre la caracterización del régimen, amplía el punto de vista hacia lo que fue la sociedad bajo dictadura: la sistematización de la represión, la vigilancia y la “criminalización” de los actores sociales que conllevan, la instauración de un ambiente de suspicacia y de miedo que no pueden haber sido aplicados sin dejar huellas que perpetuarán a más largo plazo las condiciones generadas por la dictadura.

### ***Vigilancia y represión a los partidos y grupos políticos***

La represión a las organizaciones de izquierda constituye una de las causas principales de la implantación del régimen dictatorial, y evidentemente, uno de sus objetivos permanentes durante todo el periodo 1973-1985. “Las organizaciones políticas de la izquierda uruguaya en sus diversas vertientes (legales, armadas, sindicales, sociales, culturales) fueron el



objetivo central de los operativos represivos a gran escala impulsados por el régimen dictatorial [...]”<sup>117</sup>. Persiguiendo el mismo objetivo, los servicios de inteligencia poseían numerosos documentos de conocimiento y análisis que se referían a esas organizaciones. El conjunto de documentos encontrados, y el tamaño de los operativos coercitivos desplegados permiten dar cuenta de la continuidad de la lucha de los partidos y grupos de izquierda en la clandestinidad, pero prueban sobre todo la persecución de la cual fueron víctimas a iniciativa del Estado. El tema de la persecución vivida por los militantes de izquierda es extenso y cuesta resumirlo: como ya lo subrayamos, lo que refleja la importancia del fenómeno es que ocho grupos de izquierda se vieron afectados por la represión organizada en el Uruguay y en la región: el Partido Comunista Uruguayo (PCU), el Partido por la Victoria del Pueblo (PVP), el Grupo de Acción Unificadora (GAU), la Asamblea de Movimientos Sociales (AMS), los Montoneros argentinos presentes en Uruguay, el Partido Comunista Revolucionario (PCR), grupos anarquistas, y el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T).

Si no hay que minimizar la represión a los partidos de izquierda, también hay que señalar que el régimen controló y persiguió a todo el ámbito político, es decir los partidos tradicionales, cuyas actividades realizadas en ámbitos públicos se realizaron bajo vigilancia de agentes estatales: las conmemoraciones partidarias, las reuniones, los movimientos de sus líderes, sus sesiones, las reuniones privadas en domicilios de dirigentes. También se censuró la prensa partidaria, se verificaron los discursos, se grabaron las alocuciones para ser transcritas en los Partes Diarios Policiales, incluso se produjeron detenciones de dirigentes (Wilson Ferreira Aldunate, Jorge Batlle, Luis Alberto Lacalle, Carlos Julio Pereyra...).

La vigilancia hacia los partidos tradicionales se refiere al objetivo de la dictadura de “descontaminar” a las filas partidarias: si bien la existencia de los partidos era considerada como inevitable para las Fuerzas Armadas, se suspendió y se prohibió buena parte de la vida política aunque se toleraban algunas actividades bajo estricta vigilancia. El perfil francamente represivo de los servicios de inteligencia se hizo abierto en los casos de personalidades políticas famosas, que fueron perseguidas por el régimen, fenómeno del cual fue paradigmático el ejemplo de Wilson Ferreira Aldunate: por ser exiliado y requerido por las autoridades, todas las actividades o personas relacionadas con su figura fueron altamente controladas y reprimidas. En fin, la vigilancia y la represión a los partidos tradicionales tenían un vínculo estrecho con el ejercicio de la represión y del control sobre el conjunto de la sociedad civil en cualquier ámbito que fuera.

### **Control de sindicalismo y de los trabajadores**

La Convención Nacional de Trabajadores, entonces única confederación sindical uruguaya, sufrió también el control y la represión dictatorial, por tener vínculos y relaciones con los grupos izquierdistas. Muy temprano en el periodo dictatorial, se demostró la actitud del régimen respecto al movimiento sindical: al desplegar un movimiento de huelga general para protestar contra el golpe de Estado del 27 de junio de 1973, la CNT fue ilegalizada y disuelta en cumplimiento de la Resolución N°1.102. Entonces se ordenó la clausura de sus locales, que fueron ocupados por soldados, y sus dirigentes fueron detenidos. A través de los medios de comunicación (radio y televisión) las autoridades realizaron “emplazamientos e intimidaciones a los trabajadores que no se reintegraran a trabajar”<sup>118</sup>. En los días siguientes,

<sup>117</sup> Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*, Tomo 3, p 61

<sup>118</sup> Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*, Tomo 3, p 191

divulgaron datos personales de dirigentes de la CNT de quienes requerían la captura, y de integrantes de la Federación ANCAP por el “atentado a la Refinería de la Teja”, o sea por haber apagado la llama y paralizado la refinación en señal de protesta. En los primeros días de julio de 1973, las autoridades inauguraron el Cilindro Municipal y la Escuela de Armas y Servicios como cárceles al verse desbordados por cantidades de presos sindicales y estudiantiles.

En un primer periodo, la represión del movimiento de huelga empleó métodos disuasivos pero no violentos. Las Fuerzas Armadas querían evitar el enfrentamiento violento con las fuerzas sociales, aunque se registran algunos actos de mal agüero para con el porvenir: los asesinatos por fuerzas policiales de dos estudiantes (Ramón Peré, afiliado a la FEUU, y Walter Medina, afiliado a las Juventudes Socialistas). El 9 de julio, las autoridades reprimieron una amplia manifestación que tenía lugar en la Avenida 18 de Julio, intentando dispersar a los manifestantes con “caballada y [...] peinando con agua a la gente, y [...] después comenzaron los disparos”<sup>119</sup>, según el testimonio de Rodolfo Panizza. Se produjeron varios centenares de detenciones, y por fin, el 11 de julio, después de varias reuniones, se resuelve poner fin a la huelga y pasar a la resistencia bajo otras formas.

A continuación, durante todo el régimen dictatorial, se produjeron allanamientos en locales sindicales, respondiendo a varios objetivos, como en el caso de los partidos y grupos políticos: búsqueda de militantes requeridos, incautación de documentos y bienes, vigilancia de reuniones, incluso en domicilios de dirigentes y militantes de la CNT. Si bien ciertos locales lograron mantenerse abiertos durante todo el periodo (Asociación Sindical Uruguaya, Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación y Afines...) sin tener forzosamente autorización de las autoridades (es el caso de la ASU que sufrió varias detenciones), otros locales fueron utilizados por las Fuerzas Armadas como lugares de detención, requisados y transformados en comisarías, con destrucción de los archivos sindicales y detención de los militantes encontrados en los locales.

Aunque es muy difícil cuantificar las detenciones de sindicalistas, hay que tomar en cuenta que una mayoría de militantes sindicales tenían vínculos con varios partidos de izquierda entonces ilegalizados, de esta forma es difícil separar los casos por causas sindicales de las políticas. Las oleadas represivas fueron cíclicas pero afectaron en buen grado a las organizaciones sindicales hasta inmovilizarlas. El listado, incompleto por las mismas razones que los listados anteriores, compila más de 800 militantes y dirigentes sindicales detenidos bajo la dictadura. Hay también que recordar que la DNII se encargaba de informar periódicamente de la cantidad de “gremialistas” detenidos, clasificándolos según su nivel de importancia en las organizaciones (A: dirigentes de nivel central, B dirigentes de cada sindicato, C militantes de base, D agitadores). De manera similar, se presenta un listado de militantes sindicales asesinados desaparecidos, que registra 19 casos en Uruguay, y 22 en Argentina.

Completando la voluntad del régimen de “sanear” los partidos políticos y los movimientos sindicales, se destacan intentos de excluirlos del juego y de reducir los derechos laborales, mediante modificaciones de la legislación y tentativas repetidas de crear un nuevo sindicalismo. La voluntad de crear un nuevo sindicalismo después de haberlo aniquilado en sus formas existentes responde a la necesidad de “combatir las causas socio-económicas de

---

<sup>119</sup> Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*, Tomo 3, p 194

la subversión”<sup>120</sup>, acentuando el control de las organizaciones competentes en materia laboral “para lograr la reestructura de las fuerzas gremiales dentro de la imprescindible y armoniosa conjugación de los intereses generales del país, que están antes y por encima de los de cualquier parcialidad o grupo político, económico o social. Sera cuestión [...] de que las organizaciones gremiales no puedan volver a caer en manos de dirigentes desleales e inescrupulosos”<sup>121</sup>. En efecto mediante tres decretos (N°622/973 de 1973, 87/977 de 1977, N°15.137 de 1981), se intentó regular la actividad sindical, poniéndola cada vez más bajo control estatal. En definitiva, se impusieron normativas cada vez apremiantes a los militantes (como el de “no haber ocupado cargos de dirección en organizaciones declaradas ilícitas conforme a la ley, ni estar inhabilitado de acuerdo al ordenamiento constitucional de la República”), y a las asociaciones profesionales (registrarse en el Ministerio de Trabajo para ser autorizado, lo que suponía la presentación de todos los nombres, domicilios, y documentos de identidad de los miembros fundadores de la asociación) con el fin de controlar estrictamente a las personas en el ámbito laboral. Se categorizaba a los militantes según su grado de “peligrosidad” y sus antecedentes políticos, declarando “tachadas” a las personas de categoría B o C. De esta manera, la constitución de varias asociaciones fue impedida, y las organizaciones autorizadas se sometían a la vigilancia de la DNII. Esta vigilancia se produjo a lo largo del periodo y con cualquier sindicato.

Para que el control a los sindicatos y a los trabajadores fuera completo, se creó en 1974 la Oficina de Relaciones Laborales del ESMACO para que se ocupara de todos los problemas laborales, y desempeñó un papel determinadamente represivo hacia los trabajadores, coordinándose con aparatos de inteligencia del régimen para alcanzar su objetivo: impedir cualquier manifestación o intento de organización de sindicatos clásicos, además de intervenir en problemas estrictamente laborales. Un aspecto menos conocido de la dictadura es cómo actuó con respecto a la pérdida de fuentes laborales por razones políticas. El objetivo principal era impedir el acceso al trabajo a cualquier trabajador que hubiera estado vinculado con el movimiento sindical o con tendencias izquierdistas. La Comisión de Asuntos Administrativos del Consejo de Estado fue el órgano encargado durante el periodo de proceder a las destituciones de funcionarios públicos, en caso de ineptitud, omisión, o delito. Si bien se usaron en un primer momento los mecanismos de destitución básicos para los funcionarios procesados por la Justicia Civil o Militar, o para los que habían abandonado sus cargos para pasar a la clandestinidad o exiliarse, a medida que se estableció la “militarización” de la Administración Pública se extendió la “depuración”, legalizando la destitución de funcionarios por razones políticas. Pero hay que señalar que la arbitrariedad era regla en la mayoría de los casos, las destituciones se producían sin justificación ni reglamentación. A partir de 1977, la aprobación del Acto Institucional N°7 permitió pasar a “disponibilidad” a funcionarios públicos y así destituirlos. Se dividía en dos categorías: “disponibilidad simple” basada en la suspensión de un servicio de la dependencia que no justificaba la permanencia del funcionario en el establecimiento, o la “disponibilidad calificada”, basada en el poder discrecional administrativo cuando era necesario por “razones superiores de interés público”. Los Ministerios de Defensa y del Interior eran los encargados de comprobar y averiguar que los funcionarios cumplían con los requisitos exigidos para ocupar su función. Además se añadió otra exigencia: al solicitar la “constancia de habilitación para cargos públicos”, se estableció la obligación para cada funcionario de hacer varias gestiones en la Seccional Policial de su domicilio, para que se verificaran sus

<sup>120</sup> Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*, Tomo 3, p 197

<sup>121</sup> Junta de Comandantes en Jefe (1978), *Las Fuerzas Armadas al pueblo oriental. El Proceso político*. Montevideo, p 30

antecedentes. Posteriormente, el Decreto N° 352/978 estableció la responsabilidad directa del Servicio de Información de Defensa en materia de habilitaciones.

Todas esas medidas corresponden a una voluntad de fichar a la sociedad entera, y particularmente a los que ejercían cargos, ya sean mínimos, según criterios de “peligrosidad”. Ser categorizado como ciudadano “C” hacía casi imposible conservar su cargo, además de lo arbitrario y de la dudosa apreciación que justificaba esta categorización. Tanto los trabajadores del sector privado como los funcionarios vieron perjudicados sus derechos laborales durante el gobierno militar, por la imposición de normas que reducían cada vez más las posibilidades y los derechos de los trabajadores y facilitaban aún más las posibilidades de destitución y despido. Pero “nuevos” movimientos sociales y sindicales nacieron en la clandestinidad y aparecían cada vez más en la esfera pública a medida que avanzaba el proceso de apertura a la democracia, desempeñando un papel destacado.

### **Otras organizaciones de la sociedad civil**

En fin, todas las organizaciones de la sociedad civil se vieron sometidas al mismo control, tal como lo prueban los casos de comunidades religiosas (asistencia a misas, seguimiento a sacerdotes denunciados por anónimos...), los controles de elecciones de clubes sociales (Club Armenio en diciembre de 1975, Club Atlético Peñarol en enero de 1977...), de cooperativas (control de una asamblea de la Federación Uruguaya Cooperativa Vivienda Ayuda Mutua en diciembre de 1974, detención de cooperativista de Viviendas del Sindicatos de Artes Gráficas en mayo de 1981...), del Servicio de Paz y Justicia (prohibición en agosto de 1983) entre otros ejemplos.

La clausura de los espacios públicos impedía todo tipo de reunión y expresión que pudiera cuestionar el orden estatal: actos conferencias, festivales... Por lo tanto se puede notar una restricción de las formas de solidaridad social debido al nacimiento de un miedo generalizado, que tuvo por consiguiente el encierro de las familias, cuando no de las personas, sobre sí mismas. Si bien se destruye el tejido social por aplicación del terrorismo de Estado y de vigilancia a la sociedad, otro tipo de relaciones van trenzándose: el aspecto comportamental de la sociedad frente a la dictadura es un tema que merece una atención particular. En efecto, una parte del apoyo a las autoridades gubernamentales viene de sectores socioeconómicos que quieren proteger sus intereses y por lo tanto asegurar el orden público, o de sectores que defienden la misma convicción ideológica, pero la dimensión colaborativa de la población con el régimen dictatorial, visible a través de las denuncias anónimas sobre movimientos vecinales o antecedentes de personas, debe ser comprendida dentro de un escenario social donde el miedo es omnipresente, determinante de las conductas sociales y personales, como consecuencia directa del terrorismo de Estado tanto en su fase violenta como en las vertientes menos visibles de la vigilancia. La cultura del miedo genera así una parálisis de cualquier movimiento opositor y constituye un factor de “disciplinamiento” y dominación de las conductas de la sociedad hasta volverse un método de condicionamiento.

### ***Dimensión cotidiana del control a la sociedad***

El control de la sociedad se extiende más allá de los fenómenos culturales y de la vigilancia de los grupos cualquiera fuera su naturaleza: el control se nota incluso en el ámbito personal, a nivel más individual, por lo que se inscribe en una dimensión cotidiana. Las disposiciones

normativas del régimen van cambiando hasta alcanzar un grado de control total de las personas. El ejemplo de esa dimensión es la aplicación del Certificado de Fe Democrática: todo ciudadano que quisiera realizar un trámite nacional o internacional debía poseer el Certificado de Fe Democrática, que lo habilitaba públicamente a continuar el trámite o atender una solicitud fuera para el otorgamiento de una beca, postular a un empleo, u obtener la autorización de viajar al exterior. Ese certificado se presentaba de la manera siguiente (tal como aparece en la *Investigación Histórica sobre Dictadura y Terrorismo de Estado*, Tomo 2, p435):

### **Certificado de Fe Democrática a los Funcionarios Públicos**

Fecha

“Juro por mi honor mi adhesión sin condiciones ni reservas al sistema republicano democrático de Gobierno que la Nación ha implantado por su voluntad soberana y declaro no haber pertenecido, ni pertenecer a las organizaciones antinacionales disueltas por el Poder Ejecutivo, así como toda otra que atentare contra el actual sistema de Gobierno.

Nota: Acepto que la falsedad de la presente declaración implique la aplicación de lo dispuesto en la Ley N°12.248 de 1° de agosto de 1974 y en el art.239 del Código Penal.”

Datos de identificación, fecha, y firma

Si constituía una manera de formalizar el apoyo de la población al régimen, fue ante todo un medio de fichar a los ciudadanos, categorizándolos según las letras A, B, o C. En efecto, los datos contenidos en el formulario correspondiente permitían a las autoridades revisar y actualizar los antecedentes de cada persona y así categorizarla según su grado de “peligrosidad”. La categoría “C” prohibía a la persona realizar cualquier movimiento y/o gestión, y posibilitaba a las autoridades detenerla en el momento en cual iba a retirar la respuesta. Según la investigación, 300.000 uruguayos fueron controlados de esta manera<sup>122</sup>.

Pero las normas aplicadas por la dictadura iban más allá del mero control, hasta reducir los derechos y libertades en forma masiva, lo que confirma la prohibición de derechos políticos por quince años a 15.000 ciudadanos, en aplicación del Decreto Constitucional N°4/976 (Acto Institucional N°4)<sup>123</sup>. Para referirnos a la dimensión aún más cotidiana de la vigilancia social, se destacan casos publicados en las *Novedades Diarias* de la DNII: inspección de pensiones familiares, inspección de una panadería por tener un nombre sospechoso (‘Segunda Internacional’), detención de personas por falta de respeto al Himno Patrio<sup>124</sup>, o por escupir hacia la caravana presidencial<sup>125</sup>, o por sacar fotos donde aparecen las instalaciones de la Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland<sup>126</sup>. Aparecen pruebas de control, vigilancia, y seguimientos de personas que toman la forma de

<sup>122</sup> Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*, Tomo 2, p 435

<sup>123</sup> Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*, Tomo 2, p 439

<sup>124</sup> Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*, Tomo 2, p 441

<sup>125</sup> Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*, Tomo 2, p 443

<sup>126</sup> Rico, Álvaro (2008), *Ibidem*, Tomo 2, p 445

informes sobre antecedentes ideológicas, escuchas telefónicas, operativos de seguimiento y captura si se sospecha su pertenencia a un movimiento izquierdista, además de vigilancia policial de los movimientos, control de vehículos, hoteles, personas, con cualquier pretexto.

En definitiva, las múltiples dimensiones que abarcó el control dictatorial acaban por demostrar que el objeto de la represión, de la vigilancia y del control es el conjunto de la población uruguaya, con el objetivo de someterla tras la aplicación del terrorismo de Estado y de formas muy diversas de condicionamiento social.

### ***Periodización de la evolución de las características del régimen político uruguayo***

Para concluir esta sección referente a las premicias autoritarias y al despliegue de la represión bajo dictadura, parece interesante establecer una periodización de la evolución gradual del autoritarismo entre 1967 y 1985, para dar cuenta de que, aún en dictadura el autoritarismo no ha terminado su ascensión, sino que sigue desarrollándose para acabar tomando un cariz totalitario. Retomando las reflexiones de Álvaro Rico acerca de las tendencias autoritarias o totalitarias de la dictadura<sup>127</sup>, se destacan 4 etapas:

- la primera etapa (entre 1967 y 1973) corresponde a la instalación de los gobiernos “por decreto”, autoritarios por el modo de ejercicio del poder pero inscritos en un sistema democrático con vigencia relativa del Estado de derecho;
- la segunda etapa es la primera dictadura, “comisarial, ejecutiva o de orden” de carácter cívico-militar y de tipo autoritario-conservador, que se extiende entre el golpe de Estado de 1973 y más o menos hasta el año 1975;
- la tercera etapa se abre en 1975 y se acaba en 1978, está caracterizada por una tendencia totalitaria. Sin embargo, a esta etapa se combina el intento fundacional finalmente fracasado de los militares (1976-1980);
- la última etapa corresponde a la dictadura transicional, que se abre en 1981 y se acaba en 1985, es la “etapa de transición del régimen dictatorial a una democracia con proscripciones”<sup>128</sup>.

Analizar más específicamente las etapas de desarrollo de la represión permite distinguir diferentes fases en el proceso dictatorial propiamente dicho: primero la “*fase autoritaria*” entre 1973 y 1975, que abre el camino del autoritarismo con la ruptura constitucional, seguida de una “*fase de tendencia totalitaria*”<sup>129</sup> o “de abierto terrorismo de Estado” entre 1975 y 1978, destacables a través del incremento del número y de la intensidad de los operativos represivos y por el desarrollo de métodos más globales de vigilancia y condicionamiento social. Evidentemente, el recurso al terrorismo de Estado no terminó en 1978: la represión y la violencia de Estado siguieron hasta la restauración de la democracia, en marzo de 1985. Sin embargo, se constata un incremento gradual de la violencia estatal, que sigue la imagen de una escalada infernal para llegar a su apogeo entre 1975 y 1978: se impone paulatina pero seguramente la violencia en la sociedad, con todo lo que conlleva como terror.

---

<sup>127</sup> Rico, Álvaro “La dictadura y el dictador” en Demasi, C.; Marchesi, A.; Markarian, V. ; Rico, Á.y Yaffé, J. (2009), *La Dictadura Cívico-militar 1973-1985*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayo

<sup>128</sup> Rico, Álvaro (2009), *Ibidem*, p 236

<sup>129</sup> Rico, Álvaro (2009), *Ibidem*, p 242

El paroxismo de la represión a partir de 1975 puede ser relacionado con la institucionalización de la coordinación represiva entre los distintos regímenes dictatoriales regionales a través del surgimiento, a fines de 1975, de la Operación Cóndor. Efectivamente, estas consideraciones cronológicas inscriben el Uruguay en el proceso regional de imposición de regímenes dictatoriales. En efecto, en la misma época se instalaron dictaduras en Brasil (1964), Argentina (1966 y 1976), Bolivia (1971), y Chile (1973).

La sociedad uruguaya será marcada durablemente por el clima de miedo que encuentra sus fuentes en la propia voluntad estatal, pero aún más por un elemento capital de la dictadura uruguaya: el hecho de que la represión alcanzó grados de horror y de barbarie innominables, barbarie radicada en las manos del Estado por la intermediación de agentes que no responden a objetivos propios sino estatales, objetivos escondidos como para permitir las violaciones repetidas y sistemáticas de los derechos humanos en total impunidad. En definitiva, es en la dictadura misma donde se encuentran las fuentes del fenómeno de “impunidad”, pero el proceso transitorio que se abre con el restablecimiento de la democracia lo va a instalar durablemente como una condición de la estabilidad política.

## II. CONDICIONES DE LA TRANSICIÓN

Para quien pretende analizar las consecuencias y los reflejos continuadores de un régimen dictatorial en una sociedad democrática, es una etapa imprescindible para nuestro trabajo interesarnos por el modo de transición que ha generado la recuperación de la democracia. En efecto, una democracia eficiente, después de un pasado violento y conflictivo, se erige sobre una doble fundación: un conjunto de estructuras y procesos equitativos para tratar de manera pacífica los problemas que dividen a una sociedad, y un conjunto de relaciones cooperativas en las interacciones de los ciudadanos. En la transición están las raíces de las soluciones que se aportan en el momento adecuado para salir de un conflicto o de un régimen autoritario, por lo tanto, en ella se cristalizan los marcos posteriores de la democracia.

Los elementos que se deben analizar son definidos por la transitología según cuatro polos importantes, cuyo primer eje debe ser el que genera el proceso transitorio, o sea, el acontecimiento que pone en marcha la transición. Puede nacer de un factor interno al sistema o al país (como es el caso de España tras el fallecimiento de Franco), o externo a él (caso de la dictadura de los Coroneles en Grecia, con la crisis chipriota), pero se pueden constatar a la vez factores internos y externos: es el caso de la transición portuguesa con un fracaso militar y una revolución interna. Este primer factor condiciona el proceso de transición, su naturaleza y su importancia pueden acelerar y facilitar el proceso, como en el caso de Argentina: consiguiente al fracaso de las Malvinas, los militares pierden legitimidad y credibilidad, tienen menos peso en la negociación transitoria.

La cuestión de la legitimidad nos lleva a la segunda etapa del proceso transitorio: el cambio de legitimidad. Efectivamente, la legitimidad del régimen político no se apoya en las mismas bases después de la transición: si el régimen anterior se instaló por la violencia, y legítimo por ser el vencedor de un conflicto, no va a ser el caso del régimen entrante, hay que fijar entonces las nuevas bases de la legitimidad democrática.

La tercera etapa consiste teóricamente en la eliminación del personal, de las instituciones y de los símbolos del régimen autoritario anterior: todo el sistema, el patrimonio cultural, y la historia oficial pueden cambiar en los años posteriores, debemos ver si es pertinente a la luz de la situación que nos interesa.

La última etapa del proceso transitorio constituye el centro de nuestro análisis: consiste en el consenso sobre el pasado, el sello de un acuerdo necesario al proceso de transición. Por lo tanto, lo que se pretende hacer es dibujar, con estos instrumentos teóricos para el caso de Uruguay, el panorama transitorio, con el fin de ver cómo interviene la transición en la construcción de la democracia posterior, y qué camino va a generar el proceso transitorio en términos de gestión del pasado reciente, traumático y conflictivo.

### 1. ENFOQUE CONCEPTUAL

Para empezar el análisis del proceso transitorio por el cual transitó el Uruguay, hay que dedicarse primero a unas reflexiones acerca del concepto de “transición”. En efecto, puede ser definida de distintas maneras y es preciso ver qué definición cuaja con el caso uruguayo. De la definición que se puede dar del fenómeno transitorio derivan los elementos que



debemos estudiar: de hecho, las características que definen el fenómeno se deben analizar en el caso concreto del Uruguay para definir las especificidades de la situación uruguaya.

De entrada, el proceso transitorio suele ser definido como un “proceso de democratización”, o sea un proceso de “extensión progresiva de la ciudadanía a un gran número de participantes y/o a un campo político vasto, en la perspectiva de toma de decisiones colectivas directas o por intermedio de representantes elegidos”<sup>130</sup>. De manera más específica, el término “democratización” se aplica a los procesos de paso de formas diversas de autoritarismo a la democracia, mediante una democratización más o menos deliberada del régimen instalado, o mediante un cambio nítido de régimen. Pero hay que distinguir en estos procesos de democratización lo que se define como transición: de hecho, el paso de un régimen autoritario a un régimen más bien democrático puede resultar de un cambio radical consecutivo a una revolución, o de un acontecimiento que irrumpe en la realidad (como la muerte de un dictador), que no suponen “transiciones” propiamente dichas, sino que se vinculan con cambios brutales. Sin embargo, según el léxico de Olivier Nay<sup>131</sup>, los procesos de transición de un régimen autoritario hacia un régimen democrático son de tipo variable: pueden surgir de un fracaso militar, del fallecimiento de un dictador, o de revueltas violentas o moderadas. Por lo tanto, el término se usa para determinar el lapso de tiempo intermedio entre dos regímenes, cualquiera sea el evento que lo genera. La expresión “transición democrática”, que añade la adjetivación “democrática” al término de “transición”, permite designar las “salidas de dictaduras” operadas pacíficamente, o sea mediante negociaciones y pactos, en base a acuerdos recíprocos, tácitos o públicos entre los antiguos gobernadores autoritarios y la oposición democrática. De ahí deriva el primer eje de reflexión en torno a la tipificación de la transición: hay que ver qué elementos la generan para calificarla.

La apertura de un régimen autoritario no supone necesariamente que éste genere un proceso de transición democrática, como lo sugiere Guy Hermet<sup>132</sup>, varias características diferenciales aparecen entre una transición y otro modo de cambio político, uno es que la transición se sitúe en una temporalidad corta (algunos años como máximo), ya que la prolongación de esa fase intermedia significaría el hundimiento del proyecto democrático. Se habla entonces de « transición democrática »<sup>133</sup> siendo entendido que la transición sólo constituye un lapso de tiempo intermedio de salida incierta, en el cual nada asegura que desemboque realmente en una democracia. Entonces, las transiciones pueden ser comprendidas como “periodos de fuerte incertidumbre”, en las cuales los esfuerzos de democratización pueden provenir, por motivos de razones políticas internas, de actores políticos poco favorables a la democracia. Por lo tanto, corresponden a un lapso de tiempo inscrito entre dos regímenes políticos, pero respecto al cual más vale hablar de « transición política »: si bien la transición pretende desembocar en una democracia, es un periodo en el cual todo puede vacilar fácilmente, no necesariamente para desembocar en una democracia, además de que el paso hasta la democracia no se efectúa forzosamente democráticamente.

Por otro lado, la transición constituye una acción política de negociación, conducida de manera voluntarista, inscrita en la perspectiva estratégica de los actores que llevan el timón,

---

<sup>130</sup> Hermet, Guy; Badie, Bertrand ; Birnbaum, Pierre; Braud, Philippe (2010), *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*. Paris, Armand Colin, p 87, entrada « Démocratisation »

<sup>131</sup> Nay, Olivier (dir.) (2011), *Lexique de science politique Vie et institutions politiques*. Paris, Dalloz, p 561 « Transitions démocratiques »

<sup>132</sup> Hermet, Guy (2001), « Les démocratisations au vingtième siècle : une comparaison Amérique latine /Europe de l'Est » en *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 8, p 285-304. [En línea] <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2001-2-page-285.htm> (Consultado el 28.03.2012)

<sup>133</sup> Hermet, Guy; Badie, Bertrand ; Birnbaum, Pierre; Braud, Philippe, *Ibidem*, p 87

sin que se conozcan forzosamente las estrategias de los diferentes actores, de manera que aquellas estrategias, sin ser conocidas y determinadas por anticipado, pueden tener efectos inversos de lo previsto o desembocar en situaciones inextricables al momento de negociar la salida. Conviene por lo tanto privilegiar la observación de los juegos estratégicos propios de las transiciones democráticas, más que sus dimensiones culturales o estructurales, para estudiar los procesos transitorios. En la misma línea de reflexión, la cuestión de la competencia entre los sectores del Estado (élites, ejércitos, administración) debe también formar parte de la reflexión.

De manera global, no hay que sintetizar demasiado los procesos de transición, el principal reproche que se les hace a los transitólogos es que adoptaron una visión minimalista de la democracia, caracterizándola por la naturaleza codificada y previsible de su funcionamiento, como si fuera suficiente distinguirla de la dictadura para definirla. Como « periodos de fuerte incertidumbre », cabe recalcar que algunas transiciones desembocan en una consolidación del régimen democrático -con elecciones libres y regulares, garantía de las libertades individuales, separación de los poderes y respeto de la independencia de la justicia, liberalización de los medios de comunicación, reforzamiento del pluralismo...-, pero no es siempre el caso. En efecto, Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter distinguen tres desarrollos posibles en cuanto a las salidas de las transiciones "democráticas": la consolidación, la restauración autoritaria, y la alternativa revolucionaria<sup>134</sup>. Pero otros investigadores, Michael Bratton y Nicolas Van de Walle, distinguen también la consolidación del régimen democrático y la simple supervivencia de éste, mediante la conservación de algunos aspectos democráticos como las elecciones y ciertos derechos políticos, sin que se profundicen otras garantías democráticas. En otros términos, quien pretende estudiar un proceso transitorio no puede prescindir de estudiar sus resultados y su continuación, o sea sus consecuencias.

Acerca de los límites de la transición, Garretón define la transición como "el proceso que va del periodo terminal del régimen militar hasta las primeras elecciones libres"<sup>135</sup>, pero otros fijan su término en el momento en el cual el régimen llega al punto de su "institucionalización global"<sup>136</sup>, cuando la más severa postura estima su éxito patente cuando "los partidos, incluso los del poder, pierden las elecciones"<sup>137</sup>. Para Guy Hermet, se puede decir que una democracia aparece consolidada "cuando se convierte en el régimen sin alternativa imaginable, tanto en la opinión de las élites como para la mayoría de los miembros de una sociedad"<sup>138</sup>. Para considerar el fenómeno transitorio en su globalidad, debemos partir del elemento que genera la implementación de un proceso de apertura política, hasta alcanzar sus consecuencias y repercusiones, para verificar qué tipo de régimen permite instalar el proceso transitorio.

Sin entrar en el debate que rechaza el concepto de transición por sus connotaciones y por dejar de lado la incertidumbre y la reversibilidad de los procesos de democratización, podemos definir el término como lo hace Richard Banegas hablando de "un periodo ambiguo de cambio de régimen [...] de flujo institucional, e incertidumbre, en el cual la norma

---

<sup>134</sup>Nay, Olivier, *Ibidem*, p 561

<sup>135</sup> Garretón, M.A (1987) *Reconstruir la democracia*, Santiago, Editorial Andante, p 37, en Hermet, Guy, *Ibidem*, traducción nuestra.

<sup>136</sup> Gunther, R ; Diamandouros, P.N ; Puhle H.J (1996) « O'Donnell's illusions », *Journal of democracy*, N°7 (4), Octubre 1996, p 151-159, en Hermet, Guy, traducción nuestra.

<sup>137</sup> Przeworski, A (1991), *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, p 10, en Hermet, Guy, traducción nuestra.

<sup>138</sup> Hermet, Guy, *Ibidem* (2001), p 5, traducción nuestra

democrática tiende a imponerse como criterio de legitimación y orienta las percepciones y los comportamientos de la mayoría de los actores.”<sup>139</sup> La transición democrática es un proceso político caracterizado por un paso progresivo y gradual de un régimen dictatorial a una democracia. Sin embargo, puede tener lugar en condiciones muy diversas. En general, se extiende en varios años, y se refiere a contextos diferentes: el nivel de desarrollo, y la existencia anterior de un sistema democrático son condicionantes que favorecen el éxito de esa transición. Según los actores, y los condicionantes que intervienen en esa transición, se determina su “naturaleza”: puede ser pactada o negociada.

Pero la noción de transición, al contrario del derrocamiento brutal de un régimen (como ocurrió en el caso de las revoluciones griega, o portuguesa), implica un periodo extenso de reformas y la necesidad de discusiones en pie de igualdad entre los distintos actores para llegar a un consenso. Por lo tanto, al analizar el fenómeno transitorio se deben estudiar los comportamientos de los actores y sus interrelaciones, tanto como las etapas graduales de transición y, con ellas, los cambios normativos. La reflexión en cuanto a la transición debe considerar varios aspectos contextuales entre los cuales figuran los actores como lo hemos evocado, pero también otros condicionantes, como los causales, o sea las razones que llevan la dictadura a su último aliento.

### ***PERIODIZACIÓN DE LA TRANSICIÓN URUGUAYA***

En el caso del Uruguay, la transición hacia la democracia tuvo distintas etapas, por lo cual se puede establecer una periodización del camino hacia la democratización de la sociedad retomando por eso la cronología que propone Diego Achard<sup>140</sup>. Esta abarca el periodo 1975-1989, para demostrar que antes del comienzo oficial de la transición, transcurrieron dos periodos: el periodo 1975-1980, entre el esbozo del Plan Político Militar y su sumisión a referéndum en 1980, y un periodo de negociación de la entrega del poder, entre 1980 y 1985.

En efecto, la argumentación según la cual la transición propiamente dicha empezó en 1980, sostenida por ciertos grupos (a semejanzas de Daniel J. Corbo, docente de Historia Nacional de la Universidad de Montevideo -universidad privada del Opus Dei- para quien la transición uruguaya corresponde al periodo 1980-1989<sup>141</sup>), no es sostenible debido a la aplicación de prácticas represivas fuera de las normas y del respeto de los derechos humanos hasta 1985. Sin embargo, se debe señalar que las premicias del fenómeno giran en torno al año 1980, fecha en que los militares presentaron su proyecto constitucional a la sociedad.

El periodo posterior, entre 1985 y 1989, es el último destacado por Diego Achard, y constituye la transición democrática propiamente dicha, por ser marcada formalmente por el fin de la dictadura con las elecciones de noviembre de 1984, y acabarse con el referéndum acerca de la Ley de Caducidad en 1989. Se podría sostener que la transición acabó en 1986, debido a la votación de la Ley de Caducidad como un consenso sobre el pasado, pero parece preferible considerar el referéndum, o sea, la decisión de la sociedad, como punto final de la transición. En efecto el tema de la Justicia en cuanto al pasado, tiene una profunda

---

<sup>139</sup> Banegas, Richard (2006), « Les transitions démocratiques : mobilisations collectives et fluidité politique », nota 1, *Cultures & Conflit*, puesto en línea el 14 de marzo de 2006 [En línea] <http://conflits.revues.org/index443.html#ftn1> (Consultado el 3.03.2012), traducción nuestra

<sup>140</sup> Achard, Diego (1996), *La transición en Uruguay*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental

<sup>141</sup> Corbo, Daniel J. (2007), “La transición de la dictadura a la democracia en el Uruguay”, *Humanidades*, Año VII, N°1, diciembre de 2007 [En línea] [http://www.um.edu.uy/\\_upload/\\_descarga/web\\_descarga\\_214\\_CORBO\\_La\\_transicion\\_de\\_la\\_dictadura\\_a\\_la\\_democracia\\_en\\_e\\_l\\_Uruguay.pdf](http://www.um.edu.uy/_upload/_descarga/web_descarga_214_CORBO_La_transicion_de_la_dictadura_a_la_democracia_en_e_l_Uruguay.pdf) (Consultado el 20.03.2012)

“potencialidad de desestabilizar a la democracia”<sup>142</sup>, entonces antes de que esta cuestión hubiera encontrado respuestas por parte de la sociedad, no se puede considerar la transición como cerrada.

## 2. BREVE RESUMEN DE LAS ETAPAS NEGOCIADORAS DE LA TRANSICIÓN

### *LAS FUERZAS ARMADAS EN BUSCA DEL CAMINO HACIA EL FUTURO*

Conviene recordar que la implicación de las Fuerzas Armadas en el poder, desde su propio punto de vista, aparecía como “excepcional”, y temporario. Manifestaron temprano y públicamente que su función en el poder era transitoria, mediante la metáfora de la “intervención quirúrgica”. Desde el principio, comenzaron a reflexionar en cuanto al futuro de su actuación en el ámbito político. Lo que rechazaron con fuerza fue la reinstalación de un régimen tal como el anterior, para evitar el nuevo comienzo de la historia y la vuelta de los movimientos que habían combatido. Para cumplir con lo que consideraban como su papel, elaboraron un Plan Político Básico, que proponía “un híbrido constitucional que mantenía formulas tradicionales de la democracia liberal con institutos que garantizaban la participación castrense en las decisiones fundamentales del país”<sup>143</sup>, o sea que sugería la legitimización de la presencia castrense en el poder. Esto tiene interés en la medida en que la cultura institucional democrática parecía tener su sitio, reconocida a medias palabras por la institución militar que tras aquella propuesta reconocía “el voto popular como fuente de legitimidad para acceder al poder y [...] la existencia de partidos políticos junto a instituciones reñidas con la tradición democrática y liberal del Uruguay”<sup>142</sup>. En otros términos, si bien no son formalmente vigentes los marcos institucionales previos a la imposición de la dictadura, tienen una influencia que cabe destacar: “las instituciones políticas, formales e informales, constituyen el entramado en el que se desarrolla la acción social. Los actores toman la decisión de actuar (o no) y de cómo hacerlo, en un ambiente institucional históricamente definido, que al menos parcialmente condiciona sus decisiones, al permitirles o impedirles ciertas acciones.”<sup>144</sup> Estos marcos institucionales van a tener su importancia en el modo de desarrollo de la transición.

Como lo decíamos, las Fuerzas Armadas, tras la búsqueda del camino por el cual conservaban un poder de decisión, estaban en busca de legitimidad en 1980: la legitimidad por la cual se autodefinían -a saber, su triunfo contra los movimientos subversivos- ya no parecía suficiente como para mantenerse en el poder después de más de siete años. Desde 1975, las Fuerzas Armadas buscaron los pasos que debería dar el gobierno, tras la redacción de un documento que definía su misión como “dar continuidad por medios políticos al Proceso iniciado por las FFAA en un adecuado ambiente político económico y social manteniendo a su competencia en la Seguridad Nacional”<sup>145</sup>, asegurando ciertas condiciones en cuanto a la salida: “un sistema de proscripciones [...]; un candidato único para la primera elección nacional; una nueva Constitución que institucionalice los postulados, competencias y órganos reivindicados por la institución castrense; prohibición de los partidos marxistas y mayoría asegurada en el Parlamento al partido ganador”. La Junta de Oficiales Generales

---

<sup>142</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, nota 34 p 27

<sup>143</sup> Achard, Diego (1996), *La transición en Uruguay*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, p 16

<sup>144</sup> Romero, María José (2009), “Plebiscitos y reglas de juego en la transición a democracia: Chile y Uruguay” en *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*, vol.18 n°1, Montevideo, diciembre de 2009 [En línea]

[http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S0797-97892009000100009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S0797-97892009000100009&script=sci_arttext) (Consultado el 20.03.2012)

<sup>145</sup> COMASPO, documento 1/75 de febrero de 1975, citado en Achard, Diego (1996), *Ibidem*, p 15

redactó en 1977 el Plan Político Básico, que definía los plazos y las etapas siguientes: realizar un plebiscito en noviembre de 1980 para seguir como tutela del poder con el apoyo de la sociedad, rehabilitar los partidos políticos a exclusión de la izquierda, y realizar elecciones internas en marzo de 1981, elecciones nacionales con candidato único en noviembre de 1981, y nuevas elecciones en noviembre de 1986.

Al adoptarse este Plan, se rechazan dos propuestas alternativas: la propuesta de Bordaberry que dio lugar a su “evicción”, la cual sugería la refundación del Estado sobre nuevas bases que reconocieran depositar el poder en las Fuerzas Armadas y la exclusión de los partidos políticos del poder -o a lo menos fue así como lo interpretaron los militares- y también la propuesta de la Comisión de Asuntos Políticos de las Fuerzas Armadas (COMASPO) que proponía un plebiscito constitucional seguido de un acuerdo con los dirigentes de los partidos tradicionales. Si anteriormente ya hemos evocado los motivos de evicción de Bordaberry, conviene explicar las razones del rechazo original de la negociación con los partidos políticos. Según Diego Achard, la cúpula castrense parecía sentirse “con fuerza suficiente como para darle sustento político propio a su programa<sup>146</sup>”, pero un elemento aún más evidente es que no estaban dispuestos a “negociar el contenido de la reforma constitucional”, lo que hubiera significado “compartir el poder” con los partidos. Por lo tanto, los partidos políticos, a pesar de sus intentos negociadores, no lograron detener la máquina castrense: se sometieron al reto planteado por el referendo, y empezaron a reorganizarse para la ocasión.

### ***EL REFERÉNDUM Y SUS CONSECUENCIAS***

Tal como lo preveía el Plan, el 30 de noviembre de 1980 se realizó el plebiscito constitucional, que sometía el poder del gobierno *de facto* a la voluntad de la sociedad: triunfó el “No” a la reforma constitucional con casi 57%. Esta etapa fue el preámbulo de la transición hacia la democracia: definió a los actores posteriores de las negociaciones –jefes militares y dirigentes políticos- y puso a las Fuerzas Armadas ante una realidad política que no esperaban. Diego Achard analiza de manera dual los efectos del rechazo social a la propuesta de los militares: en el campo militar, obligó a los militares a reconocer una situación que no habían proyectado: concebir a los partidos políticos como actores imprescindibles, de los cuales necesitaban el respaldo. En el campo civil, primero la campaña por el “No”, aunque limitada, permitió la reorganización de los partidos políticos y la paulatina “repolitización” del país. Por otro lado, el triunfo del “No” definió a los dirigentes políticos de la oposición como interlocutores necesarios e imprescindibles, garantes de la viabilidad de los planes políticos futuros: “los partidos obtuvieron el reconocimiento de su vigencia y los dirigentes proscritos demostraron que mantenían una importante influencia política en la población”<sup>147</sup>.

Pero cabe decir que, si bien los partidos tradicionales se unieron y cooperaron intensamente durante la campaña, su lectura de los resultados es diferente: los colorados consideraron el “No” como prueba de las limitaciones que tenían las pretensiones institucionales de las Fuerzas Armadas y de la necesidad de la negociación con bases nuevas, mientras que para los blancos, el “No” fue una etapa de la lucha contra las Fuerzas Armadas, cuyo fin culminaría con su mero e incondicional retiro del poder. Estas lecturas constituyen las raíces de dos estrategias distintas a las cuales convendrá volver a continuación.

---

<sup>146</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, p 17

<sup>147</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, p 18

## ***EL NUEVO PLAN POLÍTICO DE 1981***

Como consecuencia del triunfo del “No” en el referéndum, la COMASPO elaboró un nuevo plan político, muy parecido al de 1977 en su contenido, pero en el cual cambiaban las prioridades del cronograma establecido. En resumen, si en 1977 el cronograma preveía una reforma constitucional, la elaboración del estatuto de los partidos políticos, elecciones internas, y finalmente elecciones nacionales con candidato único, el plan de 1981 previó como primera etapa la elaboración del estatuto de los partidos, seguida de las elecciones internas, la negociación de un acuerdo constitucional y las elecciones nacionales. En fin, lo que constituyó la novedad del plan de 1981 giraba en torno a la aprobación de una nueva Constitución que incluyera las reivindicaciones militares mediante negociaciones con los partidos políticos.

Según los planes castrenses, la actividad de los partidos “debía limitarse a su reorganización mediante la realización de elecciones internas y a acordar con los militares el texto de una nueva Constitución”<sup>148</sup>. Pero los partidos políticos no compartían esa visión de la “transición”. En julio de 1981, la COMASPO se entrevistó con políticos para anunciar sus decisiones, por las cuales los partidos se mostraron entusiasmados, a pesar de mantener sus reclamos de libertades públicas y su rechazo a la participación minoritaria que se les preveía en el Consejo de Estado. Desde su perspectiva, a pesar de las reservas que tenían en cuanto a las proscripciones (la salida se basaba en la participación de los Partidos Tradicionales y la Unión Cívica, excluyendo la participación de Wilson Ferreira Aldunate –líder exiliado del Partido Nacional- y la de la izquierda), la propuesta “ofrecía una salida que tenía un fuerte contenido electoral: para ellos el terreno que más conocían y donde difícilmente podían perder”<sup>149</sup>. Por lo tanto, no hubo cooperación interpartidaria para proponer otro modelo de salida, que de todas formas, no hubiera podido funcionar, viendo lo poco dispuesto que estaban los militares para considerar otras alternativas.

A partir de la elaboración de su estatuto, la oposición al gobierno se vio transformada, legalizada, y su papel doblemente legitimado, por la elección popular y el reconocimiento del gobierno. De ahí que las elecciones internas les fortalecieron: la negociación constitucional y la conducción de la transición no se presentarían tal como lo habían pensado los militares.

Paralelamente, el mes de julio de 1981 debía asegurar la sucesión presidencial de Aparicio Méndez: los debates en cuanto a si debían poner a un civil o a un militar en su sitio cristalizaron los enfrentamientos que existían entonces en el seno de las Fuerzas Armadas. Efectivamente en aquel momento culminaba la pugna entre dos bandos militares: los seguidores del Teniente General Gregorio Álvarez que reclamaban un mandato de 5 años y mayor independencia en la gestión ejecutiva, y sus opositores, que trataban de limitar las potestades del Ejecutivo y el lapso de gobierno del futuro gobernante. La propuesta final de la COMASPO respondió a una visión que todos compartían en cuanto al grado de autonomía otorgado a la corporación en su manejo interno, y fijó el plazo del gobierno a tres años y medio. El gobierno siguiente se autodenominó como “gobierno de transición” aunque más vale, para no confundirse, llamar aquella etapa “dictadura transicional”, ya que fue fijando

---

<sup>148</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, p 19

<sup>149</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, p 20



los términos de la transición sin constituir la transición propiamente dicha. La designación del Teniente General Gregorio Álvarez a la Presidencia provocó una fractura en el seno del bando militar, que se convirtió en una fuerza heterogénea y así algo debilitada. El General Gregorio Álvarez iba a desarrollar su voluntad continuista, con intenciones de personalizar el Proceso en su propia figura, mediante la creación de un Partido del proceso, lo que no cuajaba en absoluto con la idea castrense de organizar su sucesión y su poder tutelar. Estos elementos tuvieron dos efectos: fortalecieron tanto las posiciones de los militares que querían “retirarse ordenadamente del poder” como a los partidos políticos, ya que la pérdida de homogeneidad de las Fuerzas Armadas constituyó buena ocasión de debilitar su hegemonía. Por lo tanto, según lo que explica Diego Achard, esta “fractura en el frente militar”<sup>150</sup> podría constituir un elemento de explicación del carácter pactado de la transición uruguaya.

### ***DEFINICIÓN DEL ESTATUTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y ELECCIONES INTERNAS***

En noviembre de 1981 el Estatuto de los Partidos Políticos fue elaborado por la COMASPO, mediante negociaciones con los partidos tradicionales y la Unión Cívica. La realidad de 1980 se impuso de tal manera que se dio prioridad a las voces de la oposición, de modo que se creara un acuerdo viable. Los términos de la negociación se fundamentaban en la apertura o no de las elecciones internas a los que no se habían afiliado con anterioridad a los partidos: la COMASPO favoreció al final a los partidos opositores, al decidir una convocatoria a elecciones de las autoridades de los tres partidos habilitados, para el mes de noviembre de 1982, sin afiliación previa. Según Diego Achard, a pesar de que la intención de la COMASPO, para la elaboración del cronograma, era de dar prioridad a los partidos que habían respaldado a las Fuerzas Armadas en el referéndum, otra lógica parecía imponerse en este momento: “este diálogo se pareció más a un pacto de los sectores opositores con las FF.AA, en presencia de los colaboradores civiles del gobierno”<sup>151</sup>.

Las elecciones internas tuvieron lugar en el periodo previsto, y conllevaron otra etapa en materia de repolitización del país, tras ellas los partidos terminaron su reorganización: la puesta en marcha de la campaña electoral deshizo el clima político del país. La oposición avanzó con el triunfo de los sectores opositores al Proceso en ambos partidos tradicionales, y llegó a su punto culminante con la ventaja dada al Partido Nacional, que según Diego Achard –más o menos neutro debido a su cargo de secretaria político de Wilson Ferreira Aldunate a partir de 1984- se presentaba como la opción más radical. Efectivamente, a pesar de los llamados de advertencia de los jefes militares a los partidos opositores, el Partido Nacional “obtuvo [...] 100 mil votos más que el Partido Colorado”. Lo que también debe señalarse es que a pesar de ser proscripta, la izquierda había previsto expresarse a través del voto en blanco, para asegurar su sobrevivencia y protestar contra su exclusión. Lo que pusieron de realce la campaña y las elecciones fue la aparición creciente de la oposición, cristalizada por el triunfo del Partido Nacional. En efecto, lo que apareció fue que el electorado del Frente Amplio, en vez de respetar la consigna de voto en blanco, apoyó al Partido Nacional, lo que no tenía otra consecuencia que favorecer el radicalismo. La izquierda adquiriría pues un papel de “árbitro”. Por consiguiente, los militares empezaron a pensar en la desproscripción de algunos sectores de centro izquierda para quitarle apoyo al

---

<sup>150</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, p 21

<sup>151</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, p 21

radicalismo y evitar el triunfo del Partido Nacional -y con él, del “enemigo” Wilson Ferreira Aldunate- en las elecciones de 1984.

Un mes después de las elecciones, el panorama político había cambiado: al nivel regional, si bien hasta ese punto la coyuntura era favorable a los militares, el clima se iba modificando, “la derrota de las Malvinas auguraba un proceso de democratización en Argentina y las elecciones de gobernadores en Brasil permitieron el acceso de la oposición a esos centros de poder”<sup>152</sup>; al nivel interno, con la campaña electoral se hacía efectiva la repolitización del país, y el incremento de la oposición, además de la “mala performance económica y [de la] ruptura del sistema de cambio prefijado [que] provocó un importante desgaste del gobierno ante la opinión pública”<sup>153</sup>. Pero otro evento vino a debilitar aún más a las Fuerzas Armadas, ya que reactivó los enfrentamientos en su seno: entre los meses de diciembre de 1982 y marzo de 1983, el Teniente General Gregorio Álvarez había intentado tomar el control de la situación, con varias propuestas: la primera fue la realización de negociaciones con civiles cercanos al gobierno *de facto* en vez de los partidos políticos en su conjunto, la segunda fue el intento de creación de un Partido del Proceso que tuviera la capacidad de participar en las elecciones de 1984. A pesar de que dos de las Fuerzas Armadas (Marina y Fuerza Aérea) se pronunciaron contra sus iniciativas, que desnaturalizaban la visión castrense del Proceso, que ni preveía ningún tipo de personalismo, ni la participación de las Fuerzas Armadas en el juego político, Gregorio Álvarez pronunció dos discursos (en febrero y marzo de 1983) que promovían su creación. En definitiva, la iniciativa no encontró el respaldo de los civiles cercanos al gobierno, y sus integrantes acabaron por darle la espalda debido a su “notoria inviabilidad”<sup>154</sup>.

### ***LA RUPTURA DEL PARQUE HOTEL***

Como lo dijimos, la legalidad conferida a los partidos políticos autorizados tras la elaboración de su estatuto iba a generar una situación con la cual los militares no contaban: a partir de 1983, una vez reorganizados y después de la elección de sus dirigentes, los partidos “comenzaron a reclamar más libertades, a dar su opinión sobre la situación política, y a desarrollar una actividad política que los llevó a un mayor grado de enfrentamiento con la cúpula militar”<sup>155</sup>. Al tardar y al ser amenazadas de suspensión, las negociaciones previstas entre ambos bandos sintieron las consecuencias del enfrentamiento. A pesar de esto, empezaron en el Parque Hotel, tomando como base de discusión los contenidos de la reforma constitucional propuestos en 1980. Como se podía esperar, la discusión fue bastante difícil, y generó divisiones tanto entre los civiles y los militares, como en el seno de ambos bandos. En efecto, después de un mes se suspendieron las discusiones, debido al “nivel de exigencia de los militares”, o sea a sus insuficientes disposiciones para la negociación, tanto como a las condiciones de diálogo impuestas por el bando castrense.

Cabe decir que si en el 1980, tanto los temas como los ritmos de discusión y los interlocutores fueron definidos previamente por la cúpula castrense, en el 1983 la situación cambió: los partidos empezaron a discutir los condicionantes impuestos, requiriendo mayor grado de libertad. En paralelo, exigían distintas medidas de liberalización por parte del gobierno como condición a la negociación. Además, los partidos habilitados se unieron al Frente Amplio para activar la movilización social, que fue caracterizando la segunda mitad

---

<sup>152</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, p 22

<sup>153</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, p 22

<sup>154</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, p 22

<sup>155</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, p 22



del año 1983. De esa manera, los partidos intentaron ganar terreno políticamente y reconquistar el espacio público, aprovechando la ocasión dada por las nuevas condiciones políticas y regionales. Pero se produjo entre los civiles una ruptura en cuanto a las estrategias que adoptar, particularmente en la mayoría nacionalista: Wilson Ferreira Aldunate pidió el retiro de los representantes de su sector muy rápidamente, pero el Partido Nacional no siguió la dirección del líder, por lo tanto, la no participación del sector wilsonista en las negociaciones lo “inviabilizó políticamente”, consecuencia que recaería en todo el Partido Nacional posteriormente.

La institución militar, por su parte, reaccionó tomando dos direcciones opuestas, que hacían eco a las oposiciones que ya existían en su seno: por un lado, endureció sus posiciones con los decretos del 2 de agosto y el Acto Institucional N°14 que decretaron nuevas limitaciones a la actividad partidaria y periodística, y por otro intentaron favorecer la vuelta a la negociación, reiterando públicamente su voluntad de organizar elecciones nacionales en 1984, incitando la difusión de sus ideas, por parte de los partidos, acerca de la manera conveniente de llegar a las elecciones, y acabando por desproscribir a todos los dirigentes políticos de los partidos tradicionales, excepto Wilson Ferreira Aldunate.

### ***DEL OBELISCO AL CLUB NAVAL***

La movilización popular impulsada por los partidos culminó con “caceroleadas” en el verano de 1983, y sobre todo con el acto del Obelisco, el 27 de noviembre, que se convirtió en un acto político importante por la multitud que se presentó bajo el eslogan “Por un Uruguay sin exclusiones”. Sus consecuencias fueron diversas: fortaleció las posturas duras cercanas al General Gregorio Álvarez en la institución castrense, con la decisión de parar los esfuerzos conciliadores hasta el fin del “hostigamiento” de los políticos. Por lo tanto, el Partido Colorado, que tenía una postura pro-negociación, “buscó moderar el nivel de enfrentamiento, a la vez que trabajó arduamente para crear las condiciones que hicieran posible el acuerdo”<sup>156</sup>, a pesar de imponer como condición la participación del Partido Nacional o de la izquierda. Si por un lado, tiene el efecto de llamar a la moderación, la fuerte participación al Acto del Obelisco incitó también al Partido Nacional a profundizar su estrategia radical, proclamando la fórmula presidencial Ferreira-Pereyra (dirigentes de Por la Patria y Movimiento Nacional de Rocha) “haciendo una nueva demostración de enfrentamiento al gobierno y dando cuenta de que la desproscripción de Wilson Ferreira no era un punto negociable”<sup>157</sup>. En cuanto al Frente Amplio, excluido de la mesa de negociación, se había reorganizado y había demostrado su presencia e influencia a través de las elecciones internas sosteniendo al Partido Nacional, y con su instigación a la movilización popular: se demostraba entonces decidido a participar en la salida política de cualquier forma.

Desde diciembre de 1983 hasta julio de 1984, momento de vuelta a las negociaciones, se nota la aceleración de los acontecimientos políticos: Liber Seregni, líder del Frente Amplio estuvo liberado en marzo, tras un acuerdo con el Partido Colorado, que garantizó la desproscripción de la coalición frenteamplista. Se cumplió entonces uno de los requisitos impuestos por el Partido Colorado: los militares aceptaron al Frente Amplio como el interlocutor que permitiera la vuelta a la negociación. El Partido Colorado apareció entonces como el mediador civil, que supo presionar a la cúpula castrense para llegar a la desproscripción del Frente Amplio, y convencer al Frente Amplio de moderar su postura

---

<sup>156</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, p 23

<sup>157</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, p 23

para crear condiciones propicias al acuerdo. En efecto, Liber Seregni supo convencer a su electorado de la necesidad del acuerdo para garantizar la negociación, y comprendió temprano que de haberse aliado con el sector wilsonista, hubiera firmado su exclusión total de la salida.

Paralelamente se marcaban cada vez más las diferencias entre los dos partidos tradicionales, por las decisiones radicales del blanco Juan Pivel Devoto (Por la Patria), que querría imponer a los militares la realización de una elección presidencial indirecta en la que pudiera participar Wilson Ferreira Aldunate, y por los movimientos populares que se pusieron en marcha para impedir el acuerdo entre el Partido Colorado, el Frente Amplio, la Unión Cívica y la institución castrense. A pesar de su descalificación por el Partido Nacional, en mayo, la negociación pareció dar resultados, como lo atestigua la publicación por la Junta de Comandantes de una nueva propuesta como base para el acuerdo final. Paralelamente a las negociaciones, el Partido Nacional organizó entonces el retorno de su líder, Wilson Ferreira Aldunate, que al llegar fue detenido. Por lo tanto, el Partido Nacional decidió rechazar la negociación mientras no fuera liberado: esto firmó su exclusión definitiva de los acuerdos.

En cuanto a la organización de la institución castrense, tomó la delantera la vertiente acuerdista, poniendo en jaque a los “partidarios” del General Gregorio Álvarez, con la decisión del General Medina de aislarlos, rechazando la presencia del Poder Ejecutivo en la mesa del diálogo, y por la decisión de la Junta de Comandantes de dar “a los Comandantes en Jefe [...] un cheque en blanco para encarar la negociación”<sup>158</sup>. Al fin y al cabo, se llegó al denominado acuerdo del Club Naval el 3 de agosto de 1984, tomando cada vez más peso la presión y la urgencia generadas por el acercamiento de las elecciones de noviembre.

### 3. ANÁLISIS DE LOS ACTORES: PARTIDOS POLÍTICOS Y MILITARES

#### *ESTRATEGIAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS*

La cronología de Diego Achard demuestra que entre 1980 y 1984 coexistieron cuatro estrategias relevantes que influyeron en la salida política. Las estrategias del campo civil se dividían entre la de Wilson Ferreira Aldunate, líder del Partido Nacional, y la de Juan María Sanguinetti, líder del Partido Colorado, que tomaron dos caminos distintos a pesar de tener un objetivo común: la democratización del país.

La estrategia del Partido Nacional, definida según los términos del politólogo argentino Guillermo O'Donnell como “estrategia dura”, era determinada desde el exilio por su líder, Wilson Ferreira Aldunate, y recurría a un alto grado de enfrentamiento: aunque hablaban de un acuerdo, estaban dispuestos a pocas concesiones, el acuerdo consistía para el Partido Nacional en una “rendición casi incondicional de la institución castrense”<sup>159</sup>. Para ellos, la salida política sobrevendría “por el desgaste y el desprestigio” del gobierno *de facto*, el factor determinante era, en su concepción, el enfrentamiento y el debilitamiento del gobierno militar. En las siguientes negociaciones, radicalizaron su postura al rechazar la negociación mientras no liberaran y desproscribieran a su líder.

Al revés, la estrategia de los Colorados y del líder Sanguinetti fue el intento de lograr una paz negociada, con concesiones mutuas de los participantes: el objetivo principal consistía en

---

<sup>158</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, p 24

<sup>159</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, p 26

la firma de un acuerdo con los militares, costara lo que costara, por consiguiente, apelaron a la moderación de todos los partidos habilitados y siempre buscaron el acercamiento conciliador con las Fuerzas Armadas. Si bien era una “estrategia blanda”<sup>160</sup>, según Guillermo O’Donnell, respondía tanto a las necesidades de conservar la parte de su electorado que era simpatizante para con el gobierno militar, como a la voluntad de llegar a un acuerdo viable.

Como balance de estas dos estrategias, Diego Achard pone de relieve el hecho de que si la estrategia colorada acaba por vencer sobre la estrategia radical de los blancos, ambas fueron funcionales, ya que la estrategia blanca, a pesar de excluirlos de los acuerdos del Club Naval, los condicionó y fortaleció la posición de los negociadores civiles. Por lo tanto se puede considerar que fue gracias a la autoexclusión o exclusión voluntaria de los blancos como los colorados iban a tener elementos de presión sobre la cúpula castrense para la desproscripción del Frente Amplio, utilizándola como medida condicionante de la negociación. Así, si bien la estrategia wilsonista fracasó, y en tanto no obtuvo el gobierno en 1984, en su objetivo original triunfó, o a lo menos es la lectura que propone Diego Achard, lectura interesante pero con la cual hay que tomar distancia debido a la objetividad relativa ya señalada. Aunque esta solución perjudicó al Partido Nacional, fue un factor fundamental del sustento político de la nueva situación, y a continuación garantizó la gobernabilidad en una situación compleja.

Sin embargo, para tener un panorama completo de la situación de la época, habría que sumar a las estrategias de los políticos un análisis de otros actores civiles: la sociedad civil y las organizaciones sindicales entre otros.

### ***ESTRATEGIAS MILITARES***

Dos estrategias se suman a las estrategias de los partidos tradicionales: en la institución castrense se distinguen la estrategia “política” de los simpatizantes del Teniente General Álvarez, y la estrategia de los “profesionales” encabezados por el Teniente General Medina. Los integrantes de la corriente “política” funcionaban como verdadero grupo aparte, con afinidad ideológica y proyectos definidos por la formación de un partido político, liderado por el propio Álvarez, que “heredaría” el proceso militar incluyendo las reivindicaciones militares. La voluntad continuista de Álvarez no logró convencer a la mayoría de los militares, y los riesgos que representaba la debilitaron.

La corriente de los “profesionales”, encabezada por el Teniente General Medina, era integrada por un grupo heterogéneo de militares, y tenía como objetivo fundamental la realización de una retirada organizada de los militares del poder, con el mantenimiento de un alto grado de autonomía de las Fuerzas Armadas. Fue este objetivo el que generó la necesidad de un acuerdo con los civiles: era vital la aceptación de determinadas condiciones en cuanto a la autonomía militar y a la proscripción de Wilson Ferreira Aldunate por los civiles. Este grupo eligió entonces transigir sobre determinados elementos para privilegiar lo que consideraban como imprescindible.

---

<sup>160</sup> O’Donnell, Guillermo, citado en Achard, Diego, *Ibidem*, p 26

#### 4. TIPOLOGÍA DE LA TRANSICIÓN: DEL PACTO DEL CLUB NAVAL A LOS PRIMEROS PASOS EN DEMOCRACIA

##### ***LAS NEGOCIACIONES DEL CLUB NAVAL***

En las negociaciones del Club Naval participaron entonces los comandantes del Ejército, Hugo Medina, de la Fuerza Aérea, Manuel Buadas, y de la Armada, Rodolfo Invidio, y los representantes civiles fueron los frenteamplistas José Pedro Cardoso y Juan Young, los colorados Julio María Sanguinetti, Enrique Tarigo y José Luis Batlle, y los cívicos Vicente Chiarino y Humberto Ciganda.

Las negociaciones tomaron como punto de referencia las bases redactadas por la cúpula castrense. Era el Acto Institucional N°19, aprobado el 3 de agosto, que contenía las “Bases para la transición”, o sea las normas transitorias que modificaban el marco normativo vigente en cuanto al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), al “estado de insurrección”, a la jurisdicción de la Justicia Militar y a las designaciones de los mandos castrenses. Es de suma importancia volver a los puntos abordados en aquel momento, ya que aún hoy es un tema de discrepancias entre los políticos y los militares. Sin embargo, no se conocen con precisión los asuntos tratados en la negociación, fuera de lo que aparece en el posterior Acto Institucional N°19. A través del análisis que da el Equipo Nizkor<sup>161</sup> de éste, aparecen los cinco puntos principales de las “Bases para la transición”, o a lo menos, lo que se conoce de ello:

-el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) se compromete en ser asesor en temas como “ataque a la soberanía”, “afectación territorial” y otros planes de seguridad nacional, y a no oponerse a la decisión del Presidente;

-los mandos militares serán designados por el Presidente con autorización del Senado pero a propuesta de las Fuerzas Armadas mediante la presentación de una lista de candidatos con dos propuestas para cada cargo vacante;

-se crea la Concertación Nacional Programática (CONAPRO), organismo integrado por representantes de los políticos y de los organismos sociales para procurar la instrumentalización de la transición entre el régimen militar y la democracia del modo más ordenado posible;

-la Asamblea General, se elegirá el 25 de noviembre, actuará como Asamblea Constituyente entre principios de julio y finales de octubre de 1985, para someter ante la ciudadanía las nuevas normas constitucionales el día de las elecciones nacionales. El texto de la nueva Constitución será vigente a partir del 1<sup>er</sup> de marzo de 1986, y antes de esto se restablecerá la vigencia de la Constitución de 1967;

-el gobierno se compromete oficialmente a organizar elecciones para el día 25 de noviembre de 1984.

##### ***Balance desde el punto de vista militar***

Para hacer un breve resumen de lo que obtuvieron los militares en las negociaciones del Club Naval, Diego Achard se basa en el Acto Institucional N°19, y compara sus contenidos con

<sup>161</sup> Capelán, Andrés, « Se cumplieron 20 años de la firma del Pacto del Club Naval. », *Equipo Nizkor*, 5.08.2004 [En línea] <http://www.derechos.org/nizkor/uruguay/doc/clubnaval.html> (Consultado el 20.04.2012)

las aspiraciones expresadas en los planes de 1980, de 1983 y también con las bases de negociación de 1984. Considera entonces que “el sistema de ascensos puede señalarse como el principal logro castrense en la negociación”<sup>162</sup>. En otros términos, los militares debieron hacer bastantes concesiones para conservar lo que consideraban como imprescindible, por ejemplo, los integrantes del COSENA abandonaron los poderes que querían conservar para que se mantuvieran sus nombres en la institución castrense. Sin embargo, otros logros implícitos se pueden añadir: la puesta en jaque de la estrategia de Álvarez y la exclusión del “enemigo jurado”, Wilson Ferreira Aldunate, de las elecciones.

Como lo hemos visto, hasta las negociaciones coexistían dos modos de concebir la llegada al acuerdo entre las Fuerzas Armadas: la estrategia “dura” de Álvarez, que inviabilizaba el acuerdo por ser demasiado exigente para con los civiles y por eso era considerada por sus detractores como una estrategia destinada a impedir el acuerdo entre civiles y militares, mientras que ellos, encabezados por el General Medina, se concentraban en un objetivo de “retirada ordenada de las Fuerzas Armadas del poder”. Por lo tanto, desembocar en un acuerdo era, para los partidarios de Medina, una manera de derrotar definitivamente la estrategia de Álvarez.

En cuanto a Wilson Ferreira Aldunate, su proscripción y encarcelamiento mostraban que era uno de los puntos innegociables y condicionantes del establecimiento de elecciones. Así, la estrategia de los blancos, que intentaban instaurar como condición de la negociación la liberación de su líder, fracasó por completo. La voluntad de exclusión de ese candidato con buenas posibilidades de elección era consensual en las Fuerzas Armadas, por lo cual emplearon el argumento según el cual había que dejar que la Justicia Militar -“independiente de los mandos”<sup>163</sup>- lo juzgara para que fuera desproscripto.

En cuanto al punto de discrepancia principal sobre las negociaciones, según Diego Achard, “el tema de los derechos humanos no se trató”<sup>164</sup>, porque hubiera abortado toda posibilidad de negociación: se tomó claramente la decisión de postergar las dificultades para privilegiar el acuerdo. Parece que no fue un tema evocado en aquel momento, a pesar de constituir un elemento de importancia capital para los militares, y quizás uno de los motivos principales de su voluntad de “tutela”. Sin embargo, no existen textos que formalizan el pacto, por consiguiente, es una obligación basarse en los testimonios de unos y otros de los negociadores para hacerse una opinión. Los acontecimientos posteriores a las elecciones de 1984, y sobre todo la Ley de Caducidad promulgada en 1986, podrían explicarse por la firma de un acuerdo entre los militares y los civiles en cuanto a la no persecución de los militares, pero parecen explicarse más bien a partir de los objetivos internos a cada grupo participante en la negociación transitoria. Si bien el tema será tratado a continuación, lo que se debe subrayar aquí es que, en efecto, con la Ley de Caducidad, el General Medina salvó la integridad de las Fuerzas Armadas, mientras Wilson Ferreira Aldunate y Julio María Sanguinetti fortalecieron el poder civil, lo que era su fin último, tras protegerse de una nueva sublevación militar.

### ***Balance de las estrategias políticas***

Tanto como en las Fuerzas Armadas existían dos estrategias, una “dura” y una “blanda”, entre los civiles se puede hacer la misma constatación: la división colorados/blancos lo

---

<sup>162</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, p 24

<sup>163</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, p 26

<sup>164</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, p 25

demuestra. Los colorados apostaron en el acuerdo para llegar exitosamente a “una paz negociada”, incitando a los partidos a la moderación y haciendo concesiones para garantizar su objetivo principal, mientras que los nacionalistas emplearon una estrategia más radical que les resultó fatal. Para ellos, se llegaría al acuerdo por “el desgaste y el desprestigio de la institución militar”, con lo cual las concesiones no parecían necesarias sino contraproductivas.

Estas dos estrategias ya podían perfilarse antes de 1980, pero la cristalización de ambas se evidenció más bien a partir del fracaso plebiscitario de las Fuerzas Armadas, hasta que una estrategia triunfó sobre la otra. Esto se explica por la intervención de otro partido, el Frente Amplio, que actuó como garante de la viabilidad del acuerdo después del retiro de protesta del Partido Nacional, lo que transformó al Frente Amplio en el actor “que tiene el efecto de desempatar entre la estrategia blanca y colorada”<sup>165</sup>. Efectivamente, era necesario, tras el retiro del Partido Nacional de la negociación, determinar otro actor político capaz de garantizar el acuerdo, entonces, si bien no fue fácil para la institución castrense aceptar un pacto con el Frente Amplio, no tenía otra opción. La estrategia del Frente Amplio tuvo como consecuencia la desproscripción parcial de la izquierda y la liberación del líder Liber Seregni, que pronto había entendido que una postura radical no llevaría nada. A nivel más global, la intervención de este actor en la mesa de negociación constituye la cristalización de una situación política nueva.

A pesar de esas divisiones estratégicas, Diego Achard subraya que “ambas participaron de la salida” y contribuyeron, de cierto modo, a la salida pactada. En un primer momento, la puesta en marcha de una transición que asegurara la vuelta del poder en manos de los partidos, y luego la perspectiva de elecciones, o sea la vuelta a la disputa del terreno electoral, impidieron los proyectos de alianza entre los partidos. Después del fracaso plebiscitario de los militares, los acuerdos interpartidarios ya no tenían su sitio: los organismos intersectoriales que se proyectaron ora no funcionaron, ora no contaron con la participación duradera de todos los partidos, a semejanzas de la Multipartidaria, creada en 1984, y temprano dejada de lado por los blancos que entendieron que no serviría a sus causas, sino que era “un instrumento de la estrategia colorada [que] satisfizo las aspiraciones del Frente Amplio.”<sup>166</sup> La única iniciativa interpartidaria real se dio con la creación de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO), “primera germen de concertación entre partidos en torno a una idea o un proyecto”<sup>167</sup>, que logró resolver problemas transitorios con alto nivel de colaboración y acuerdo, pero no tuvo duración real más allá de las elecciones de 1984.

En síntesis, para vincular estas últimas consideraciones con el análisis de las estrategias previamente propuestas, lo que se puede decir es que las soluciones que triunfaron por tener mayor respaldo fueron las de Julio María Sanguinetti, y del Teniente General Medina: coincidieron en la necesidad de acuerdo que se cristalizó en el Pacto del Club Naval. De esta forma son las interrelaciones entre esas cuatro estrategias las que parecen explicar la transición uruguaya, y las bases de construcción de la nueva institucionalidad democrática.

---

<sup>165</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, p 26

<sup>166</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, p 27

<sup>167</sup> Moreira, Constanza “Nuevos formatos de la negociación partidaria” en *LaRed21*, 22 de marzo de 2010 [En línea] <http://www.lr21.com.uy/contratapa/404083-nuevos-formatos-de-la-negociacion-partidaria> (Consultado el 2.04.2012)

## ***OTRA LECTURA DE LA SALIDA PACTADA: EL PAPEL DE LA SOCIEDAD***

El tipo de transición de un régimen autoritario a un régimen democrático es un elemento de gran importancia en la medida que define el contexto de la reconciliación posterior entre los distintos actores. En nuestro caso, estamos frente a una salida pactada, o sea fruto de una negociación conjunta. Pero un elemento queda poco mencionado: según las consideraciones de Caetano y Rilla<sup>168</sup>, la dictadura “aceptó” su epílogo condicionado por el relevo que sufrió en la iniciativa política. En efecto fue la iniciativa civil, reaparecida desde el plebiscito del 1980, que cobró un protagonismo creciente y llevó a los militares a plantearse la estrategia de la “mejor salida posible”. La reacción civil admitió inflexiones: los partidos demostraron fuerza durante la instancia plebiscitaria y las elecciones internas de 1982, y el año 1983 marcó el desarrollo de la lucha contra la dictadura mediante la aparición de movimientos masivos tal como lo atestiguan las caceroleadas y el acto del Obelisco, en otros términos, renació una lucha propicia a la reorganización y a la reconquista del espacio público por las fuerzas sociales. La segunda inflexión de la dictadura transitoria implicó la voluntad de acuerdo de los partidos y del gobierno que marcó la dinámica del proceso hacia la negociación y devolvió cierto poder o iniciativa a los partidos. Caetano y Rilla designan entonces tres resultados interconectados generados por dicha dinámica: relativizó la presión de la movilización social, la dinámica política retomó la vía electoral, y ajustó la salida a un pacto entre militares y mayoría partidaria.

El carácter pactado de la salida de la dictadura se puede entonces leer de una manera distinta: tras ella, los partidos pactistas lograron asentar su credibilidad ante la ciudadanía a la expectativa de las elecciones y los militares encontraron la posibilidad de transformarse en árbitros de la misma. Si bien Sanguinetti consideró la salida pactada como única alternativa a la perpetuidad dictatorial, la necesidad cuestionable de tal pacto se relaciona directamente con la cuestión de la certeza de la caída de la dictadura, lo que hubiera podido evitar la lógica consensual. Entonces, como lo subrayan Caetano y Rilla, se plantea la cuestión del grado hasta el cual podían intervenir la movilización social y la política radical para derrotar la dictadura. Como lo hemos visto en la definición del concepto de transición, existen otros modos de salida de los regímenes autoritarios. El presente apartado no pretende reescribir la historia, sino proponer un eje de reflexión en torno a las razones y a las consecuencias de una salida pactada, en vez de una rendición de los militares, como única respuesta posible ante la alta movilización social y un contexto regional poco favorable a su prolongación. Estos argumentos van a ser muy utilizados posteriormente por los políticos: el arreglo de salida da lugar a un debate político que busca ora la valoración, ora el desprestigio de los que actuaron para su realización.

Sin embargo, y a pesar del cuestionamiento de la obligación del acuerdo, los autores demuestran que por haber sido un pacto, no resultó asimétrico: al comparar las exigencias militares del parque Hotel y del Club Naval, se destaca un retroceso evidente de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, al observarlo como perspectiva de salida, señalan un resultado distinto: el retiro ordenado es posibilitado por el logro de la cancelación de las posibilidades electorales de Wilson Ferreira Aldunate, y de una reserva de tiempo prudente de autonomía corporativa para evitar “revisionismo” o persecución. Entonces se destaca claramente la necesidad de asociación de la izquierda al pacto como “mal socio para una buena salida”, es

---

<sup>168</sup> Caetano, Gerardo; Rilla, José. (1998) *Breve historia de la dictadura*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental



decir como actor que permite la transformación del pacto en algo legitimado por las mayorías y así irreversible.

### ***DE LA CONSTITUCIÓN DEL NUEVO GOBIERNO A LA VOTACIÓN DE LA LEY DE CADUCIDAD***

Como previsto, se realizaron las elecciones nacionales en noviembre de 1984, cuyos resultados se pueden analizar en continuidad de las conclusiones sacadas del análisis de las estrategias partidarias. En efecto, la estrategia radical de los blancos no fue bien acogida, por los riesgos que representaba su radicalismo, lo que de cierto modo les costó las elecciones, en las cuales la ciudadanía prefirió el “cambio en paz” propuesto por Sanguinetti.

El 1<sup>er</sup> de marzo de 1985, Sanguinetti asumió entonces la presidencia del nuevo gobierno. La situación era compleja, y aún dificultada tanto por el alto grado de enfrentamiento entre algunos sectores políticos y sociales y las Fuerzas Armadas, como por el clima latente de crisis en el seno de las Fuerzas Armadas: los retos hacia el futuro cercano eran numerosos. Para cumplir con el acuerdo pasado con la institución militar, se estableció la vigencia del Acto Institucional N°19 durante un año, sin embargo, la Asamblea Constituyente prevista no se reunió, lo que todos los pactantes silenciaron.

Lo que se puede subrayar es el intento apaciguador de Sanguinetti tras el desarrollo de una “política de acercamiento entre la institución armada y Wilson Ferreira Aldunate”<sup>169</sup>. El líder de la oposición blanca reaccionó tomando en cuenta la escasa estabilidad del país y aceptó apoyar al gobierno de su adversario para garantizar la gobernabilidad. Esta actitud se volvió un pacto tácito de gobernabilidad que encontraba sus normas en las prácticas democráticas tradicionales del país, o sea que se apoyaba en reglas del juego enraizadas. Mediante esa reacción, el líder blanco buscaba asentar la estabilidad del sistema democrático tras ayudar a un gobierno sin mayoría parlamentaria a que siguiera adelante, sin que dicho objetivo necesitara el involucramiento directo de su partido en el gobierno.

### ***Leyes transicionales***

Para profundizar sobre lo que constituye la transición democrática, lo que resulta más fructífero es hacer el resumen de las leyes transitorias que se aprobaron en el primer año de gobierno democrático. Si bien la Ley de Amnistía para los presos políticos, la Ley de destituidos, y la Ley de enseñanza buscaron “reparar” con urgencia los daños cometidos bajo la dictadura, el tema de las violaciones hacia los derechos humanos no se trató con la misma urgencia. El tema aparentemente no había sido tratado en el Club Naval, y no parecía encontrar soluciones en la inmediatez. Sin embargo, pronto se conocieron las posiciones de los partidos en cuanto al tema: para el Partido Nacional y el Frente Amplio, o sea los opositores directos de las Fuerzas Armadas, era necesario el juicio a algunos responsables militares para resolver el tema.

Seregni consideraba que lo más adecuado era que la Justicia Militar se encargara de esto, por lo cual buscó la constitución de un Supremo Tribunal Militar, apoyado por el conjunto de los dirigentes tanto civiles como militares. Por su parte, Sanguinetti, fiel a la estrategia conciliadora del Partido Colorado, silenció el tema hasta encontrar la situación favorable a su resolución sin encarar una depuración de la corporación militar: se mantuvo en una actitud

---

<sup>169</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, p 28



de espera hasta que la Justicia Civil, solicitada por él mismo, aprobara la competencia de la Justicia Militar para enjuiciar a sus miembros respecto a los delitos cometidos en dictadura.

Pero cabe señalar que aquella estrategia iba deteriorando la autoridad jerárquica en las Fuerzas Armadas. En efecto, desde el retorno a la democracia, se comenzaron a hacer denuncias judiciales acerca de violaciones de los derechos humanos cometidas por integrantes del régimen de facto. Esto generó un estado de intranquilidad entre los integrantes de las Fuerzas Armadas, y es posible que por temor a ser enjuiciados, los subalternos ya no quisieran respetar a los mandos, que en dicha situación no les protegían. Para intentar contener la situación, el General Medina repitió la decisión ya evocada después del Pacto del Club Naval de “respaldar a todos aquellos militares que hubiesen actuado por órdenes superiores”. Cuando el poder judicial dictaminó que la Justicia común era competente para conducir las investigaciones, se retomó el estudio de las denuncias y llegaron las primeras citaciones a declarar a los implicados. El General Medina presionó al gobierno, declarando que todas las citaciones llegadas estaban en una caja fuerte suya, lo que hacía patente la amenaza de desacato.

El mes de diciembre de 1986 cristalizó entonces la tensión de la situación: ante la convocación de militares a declarar ante la Justicia, ya ordenada por el Presidente Sanguinetti, la amenaza de insubordinación hacía crecer el temor fundado en una escalada de los enfrentamientos entre sociedad civil y militares. Se necesitaba un camino para salir de aquel mal paso muy rápidamente: la solución encontrada fue la votación en el Parlamento de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, sobre la cual volveremos. Según las consideraciones de Diego Achard, “de acuerdo a la distribución de las fuerzas en el Parlamento quien tenía la decisión política en sus manos era Wilson Ferreira Aldunate.”<sup>170</sup> Con esta decisión política, se eligió ante todo un camino para “cerrar el ciclo de la transición”, a pesar de las graves consecuencias que iba a tener. El avance militar de 1985-1986 dio lugar a una iniciativa de retroceso por parte de los partidos tradicionales: en los términos de Caetano y Rilla, los “amenazados” se transformaron en “amenazantes”, por consiguiente, los que no habían participado en el pacto, o sea el Partido Nacional, acabaron por hacerlo al reconciliarse con los tutores castrenses.

Según Caetano y Rilla, el panorama surgido del final de la dictadura se parece a una proyección mucho más restauradora y tradicional que lo que se podía prever: lo social reorganizado se ve capturado por lo partidario, como reproducción de las características del sistema anterior a 1973. La oposición que amenazó desbordar a la dictadura en 1983 cede la iniciativa en 1984 a las dirigencias partidarias, y dejó la primacía a las “mayorías silenciosas” en el escenario electoral. La cuestión abierta de los autores radica en la posibilidad de otro final por y para la sociedad uruguaya, para saber si la política ha bloqueado la expresión de una sociedad más vigorosa o si los propios bloques sociales se expresaban realmente mediante la voz partidaria.

---

<sup>170</sup> Achard, Diego, *Ibidem*, p 29

## 5. REFORMA DEL ESTADO Y TRANSFORMACIONES DE LA SOCIEDAD: DE LA TRANSICIÓN A LA “SEGUNDA TRANSICIÓN”

Después de haber propuesto unas pistas para el análisis del proceso de transición, parece interesante considerar el nuevo marco que emerge en 1985. En efecto, lo que Jorge Lanzaro llama “segunda transición” remite a un conjunto de reformas fundamentales “en el Estado y en el mercado, en la política y en la economía”, o sea en todos los modos de “regulación y de gestión pública” que generan cambios en “la sociedad, en el espacio nacional, en la inserción regional y en el relacionamiento internacional”<sup>171</sup>. A medida que el mundo se va redefiniendo, los países de la región, recién salidos de regímenes autoritarios (1983 para Argentina, 1985 para Uruguay, y 1990 para Chile) modifican los marcos institucionales que le caracterizaban.

### *EL CONCEPTO DE “SEGUNDA” TRANSICIÓN*

Para Lanzaro, dos etapas distintas se enganchan en la consideración de la transición: la salida del régimen autoritario instalado en 1973 que se cierra con la restauración democrática de marzo de 1985 y la segunda transición, que responde a los procesos de consolidación de la democracia recuperada, tras unas reformas amplias y sus consiguientes transformaciones sociales e institucionales. Lanzaro emplea más precisamente el término de “segunda transición” para referirse a una “transformación histórica [...] de la matriz política, económica y social”<sup>172</sup>. En breve, la segunda transición consiste en un giro de época en el cual fracasan las construcciones del siglo XX y en que aparecen nuevas formas de desarrollo. Para dar un retrato de este periodo, Lanzaro lo define por “ciclos” de reformas estructurales con dos etapas: el “primer round” se refiere a proyectos de ajuste y de apertura, o sea que responde a un proyecto inicial de liberalización, y el “segundo round” abarca los procesos de mayor amplitud y complejidad, que tienen como fin el armar un nuevo orden mediante una reconstrucción normativa e institucional.

Este proceso inscribe al Uruguay en el movimiento global y común de la globalización como “movimiento histórico mayor, que se viene produciendo en el mundo entero”, “ola de modernización y [...] de reformas”<sup>173</sup>. En efecto, se produce una evolución común, aunque no uniforme ni homogénea, de los países, vinculada con la globalización. Se traduce concretamente por transformaciones significativas como “[...] remodelación institucional, cambios en el sistema de partidos y en las relaciones de cooperación o antagonismo en las que entran sus integrantes, así como [de] variantes en el régimen electoral y en las estructuras de liderazgo”<sup>174</sup>. Lanzaro propone clasificar los cambios según el “tipo de democracia [...], los modos de gobierno [...], la centralidad y fortaleza del Estado, tomando en cuenta la suma de factores que inciden en la determinación de la lógica general [...] que preside el desenvolvimiento de las reformas”. En otros términos, una reflexión sobre el tipo de régimen en que tienen lugar las sucesivas transformaciones permite confrontar las opiniones en cuanto a las aptitudes de la democracia o del autoritarismo para con el desarrollo de las reformas, con el motivo de demostrar que la democracia se presenta como un modo de “acceder a una fase superior de la reformas [...] cuando ya no se trata de alcanzar

<sup>171</sup> Lanzaro, Jorge Luis (Coor.) (2000), *La Segunda Transición en el Uruguay*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, p 25.

<sup>172</sup> Lanzaro, Jorge Luis, *Ibidem*, p 25 nota 5

<sup>173</sup> Lanzaro, Jorge Luis, *Ibidem*, p 27

<sup>174</sup> Lanzaro, Jorge Luis, *Ibidem*, p 28

la estabilidad y la liberalización [...] sino que es preciso internarse en un proceso de construcciones muy complicado, que reclama participaciones amplias<sup>175</sup>. Por eso, hay que distinguir tanto los grados de democratización dentro de los cuales las transformaciones se producen, su calidad y su género, como el carácter estratégico del Estado en su estructura decisiva, respecto a las posibilidades de desarrollo y de democracia. Lanzaro, al proponer su tipología de las democracias, distingue sus diferentes aportes.

“ Vale entonces acudir a los acervos elementales de la Ciencia Política, para distinguir [...] las democracias *pluralistas* [...] de corte *populista* o *plebiscitario*, las que operan en clave de *mayoría* o con juegos *decisionistas* y las que se ajustan a una dinámica más consensual [...] que desenvuelven apariciones de *hegemonía* o concurren mejor a la negociación y al compromiso, las que acuden prioritariamente a la resolución electoral y las que incluyen también un componente *contractual*- en intervenciones partidarias o corporativas, más *socialistas* o más *estatistas*- según tengan un perfil *competitivo* abierto o cerrado, con o sin magnitudes consistentes de pluralidad, en el plano político, en el elenco civil y en la orbita gremial.”<sup>176</sup>

Al final, las pistas que da Lanzaro constituyen instrumentos de análisis del sistema democrático post autoritario, que permiten entender las reformas tomando en cuenta sus resultados, sus consecuencias y su alcance. El análisis de las formas de gobierno (parlamentarista o presidencialista) y de las relaciones partidarias (pluralista o mayoritario) desde la restauración democrática hasta la última reforma constitucional, o sea entre 1985 y 1996, pone de realce que en Uruguay rige el “Presidencialismo pluralista”, que retoma algunas prácticas tradicionales -el Presidencialismo de compromiso- añadiendo a éste “experiencias inéditas de coalición”.

En cuanto a las transformaciones destacables se encuentra el realineamiento del sistema de partidos o sea el paso de un sistema bipartidista (Partido Colorado y Partido Nacional) a un sistema pluripartidista, mediante el acceso de la izquierda a un estatuto oficial. Por otro lado, se desarrolla una serie de reformas estructurales de “redefinición del modelo de desarrollo” que evocábamos como la primera fase de la segunda transición, caracterizado en Uruguay por su lado gradual y moderado, tras el mantenimiento relativo de la centralidad del Estado y de los partidos, y por fin, una limitada liberalización que acota las privatizaciones.

### ***LAS REFORMAS DE LA SEGUNDA TRANSICIÓN***

Para hacer un análisis de la Segunda Transición, es preciso analizar las reformas institucionales que se dieron en ese momento. Jorge Lanzaro propone tratar las reformas institucionales desde una perspectiva comparativa: parte de las bases de la construcción nacional para dar cuenta de la evolución propia de la Segunda Transición<sup>177</sup>. Después de haber propuesto algunas consideraciones teóricas en cuanto a los formas de gobierno

---

<sup>175</sup> Lanzaro, Jorge Luis, *Ibidem*, p 29

<sup>176</sup> Lanzaro, Jorge Luis, *Ibidem*, p 29-30

<sup>177</sup> Lanzaro, Jorge, “Las vertientes pluralistas del presidencialismo uruguayo” p 75; “Un neo-presidencialismo de compromiso, transaccional y reformador” p 119; “Presidencialismo de coalición y reforma constitucional” p 151 en “El Presidencialismo pluralista en la ‘Segunda’ Transición”, *Ibidem* (2000)

(presidencialismo/parlamentarismo) y a las relaciones partidarias, pone de relieve que la edificación del pluralismo uruguayo encuentra sus fuentes en la gesta originaria de los partidos tradicionales. Los pilares del sistema uruguayo son la coparticipación, la representación proporcional, el régimen electoral con el principio de doble voto simultáneo y el establecimiento de mayorías especiales para las cuestiones estratégicas, legislativas y constitucionales.

### ***Rasgos principales del antiguo régimen***

Dentro de las normativas institucionales figuran tres principios legales que son la Ley de lemas, la representación proporcional y el doble voto simultáneo, principios que van a ser derogados en el marco de la Reforma Constitucional de 1996, que constituye la reforma más significativa de la nueva etapa democrática.

El régimen previo a la reforma Constitucional de 1996 funcionaba con elecciones unitarias, directas, vinculadas y simultáneas, realizadas el mismo día para el conjunto de los cargos electivos, a nivel nacional y departamental, con voto obligatorio y basadas en candidaturas presentadas por partidos y sectores partidarios (lemas y sub-lemas) mediante lista cerrada. Era vigente el sistema de doble voto simultáneo que permitía la votación para un candidato entre las distintas candidaturas de un partido, el cual acumulaba los sufragios obtenidos por las listas. Esto implica que la contienda interna de cada colectividad sea examinada abiertamente en las elecciones nacionales, permitiendo que las fracciones midan sus fuerzas públicamente al tiempo que acumulan sus votos, en una competencia que se traba a la vez entre partidos y sectores partidarios en un acto electoral único.

La elección presidencial se hacía por mayoría simple, con posibilidad de varias candidaturas por partido y acumulación entre ellas, ganando la elección el candidato más votado dentro del partido más votado. En cuanto a la elección parlamentaria, era “concurrente” y atada a las candidaturas presidenciales, basada en el principio de representación proporcional integral para ambas cámaras.

El régimen de la Ley de lemas aportó uno de los elementos fundamentales de la cultura política uruguaya, con la intención de llevar el principio de representación y de competencia entre los partidos y las fracciones a su paroxismo. Este sistema pretendía responder a una lógica “consociacional”<sup>178</sup>, asociándose al bipartidismo tradicional, o sea que en un panorama político supuestamente dividido, imponía un régimen central de mayoría relativa. En efecto, la dinámica competitiva y las resoluciones de poder se ajustaban a una lógica consensual, que imponía transacciones y acomodos, negocios y alianzas entre los distintos sectores. La Ley de lemas sirvió durante decenas de años para asegurar, en teoría, una representatividad amplia como exigencia del sistema democrático mediante el reconocimiento de las identidades y de la diversidad política. Debía garantizar la productividad del gobierno, o sea su capacidad de reforma, pero reconociendo la diversidad política por su composición.

Pero fuera de estas teorías, hay que subrayar que es altamente criticable, por favorecer el bipartidismo e impedir una representación real, además de servir como un elemento de confusión para el electorado, que no sabe realmente a qué candidato terminaría favoreciendo con su voto. Se debe subrayar su carácter antidemocrático, por su oposición al principio de voto directo. El realineamiento político de la nueva etapa democrática acarreo cambios en

---

<sup>178</sup> Lanzaro, Jorge Luis, *Ibidem*, p 75

los partidos y en el modo de gobierno, a raíz de la reforma electoral de 1996, que cuestiona los rasgos tradicionales presentados.

### ***“Autoritarismo y democracia”***

Aunque era un mecanismo bien rodado, que quería favorecer el equilibrio y atenuar la oposición, no evitó los accesos de autoritarismo. Al contrario, los ocasionó “cada vez que los partidos [desfallecían] en su productividad política, en las muestras de cooperación y de lealtad, cuando el juego de las pluralidades [operó] en sintonías de desagregación, cuando los arranques de oposición y las actitudes de los ‘actores de veto’ [habían] adquirido un carácter agudo, exacerbando el contencioso de las reformas, desembocando en el bloqueo.”<sup>179</sup> Los grandes cambios, en las fundaciones del último tercio del siglo XIX y en los años 30 habían atravesado momentos autoritarios y momentos democráticos. En la década del 60, el sistema fue afectado por una crisis de las divisiones tradicionales, acentuada por una baja capacidad de dirección política, y una incapacidad de responder a la necesidad de innovación.

Sin volver sobre las condiciones de instalación del gobierno cívico-militar, hay que decir que impuso una centralización excluyente y reformuló el perfil estatal, suprimiendo los canales del espacio público. Los dirigentes del proceso impulsaron una apertura económica, apuntalaron una reestructuración del capital, pero a diferencia de lo que pasó en el Chile de Pinochet o en el Uruguay de los 30’, la dictadura no avanzó demasiado en la faena de refundación. La tarea de renovación quedaba pendiente y hasta tenía fuertes saldos negativos.

La nueva modernización, y las reformas que suponía, tuvieron que encararse en otras condiciones: mediante la actuación conjunta de los actores nacionales, en el marco de la recuperación y redefinición del presidencialismo y de la democracia pluralista. La transición pactada que permitió salir de la dictadura se amplió gracias a un liderazgo que los partidos tuvieron que volver a ganar dentro de campos de composición triples: militares, partidos y movimientos sociales, compitiendo entre tres grandes conjuntos partidarios, y en el marco de ejercicios electivos, actos de movilización y rondas de negociación, a través de restauraciones y creaciones que como siempre en las épocas transitorias dejaron marcas en la etapa siguiente.

El proceso de liberalización política, económica y cultural de la Segunda Transición no tiene las características de una liberalización “despótica” tal como se puede encontrar en otras partes. La situación del Uruguay es completamente distinta de la de los países vecinos: no se encuentran experiencias falsamente populistas como las de Menem o Fujimori, con promesas seguidas de ajuste, reformas, y empleo de terapias de *shock*. Según Lanzaro, el Uruguay “no acepta fácilmente los virajes ‘per saltum’”<sup>180</sup>: su evolución y su modernización debieron tomar en cuenta la rigidez del sistema y el grado alto de institucionalización, tanto como el nacimiento de un nuevo pluralismo. Esto impone una “ingeniería gradualista y moderada”.

### ***“Ingeniería gradualista y arraigo estatal”***<sup>181</sup>

---

<sup>179</sup> Lanzaro, Jorge, “Las vertientes pluralistas del presidencialismo uruguayo” p 82; en “El Presidencialismo pluralista en la ‘Segunda’ Transición”, *Ibidem* (2000)

<sup>180</sup> Lanzaro, Jorge, “Las vertientes pluralistas del presidencialismo uruguayo” p 85; en “El Presidencialismo pluralista en la ‘Segunda’ Transición”, *Ibidem* (2000)

<sup>181</sup> Lanzaro, Jorge, “Las vertientes pluralistas del presidencialismo uruguayo” p 86; en “El Presidencialismo pluralista en la ‘Segunda’ Transición”, *Ibidem* (2000)

Retomando los términos de Real de Azúa, Lanzaro explica que el contexto de la Segunda Transición cuenta con una sociedad “amortiguadora”, a la que le cuesta transformarse y que lo hace “sin rapidez, y sin atrevimiento, con cierto ‘freno’ para procesar el cambio”<sup>182</sup>. Los “parámetros raigales” –o sea las características esenciales- de este “país pequeño” y dependiente, de densidad demográfica baja, energías limitadas y con vecindades complicadas, le inscriben en una apertura trabajosa hacia la globalización.

Si para el Uruguay como para otros países, la cuestión de la “dinámica de la reforma” es un punto polémico, se reconoce que a partir de 1989 se emprende un camino nuevo, lo que es visible a través del grado de privatización, de “mercantilización de la economía y del trabajo, de las relaciones sociales y de los servicios de bienestar [...]”<sup>183</sup>. La década siguiente marca un proceso de reestructuración, relativamente gradual. Estas consideraciones deben tomar en cuenta las complejas polémicas económicas de la época: en este momento intervienen los Programas de Ajuste Estructural del FMI y del Banco Mundial.

En las elecciones generales de 1994 se produce una inflexión importante: los partidos obtienen un saldo terciado: 32,2% para los colorados, 31,2% para los blancos, y 30,6% para el Frente Amplio. En un contexto internacional a contra corriente, y en plena crisis del PCU a escala nacional, la izquierda se transforma en la tercera fuerza. En un cuadro de partidos en tríada, de igual peso, se configura una suerte de coalición de “dos contra uno”, en la que los partidos tradicionales se unen contra la izquierda, lo que consideran como la única salida viable. Esta coalición va a generar la reforma del 1996. Sin embargo, como efecto de los balances que genera el pluripartidismo, este gobierno de coalición se apegó a una conducta de centro que siguió el temperamento gradualista predominante en la política uruguaya.

A partir de 1995, se advierte entonces una competencia política renovada, que pasa por el montaje de una coalición de gobierno inédita. El nuevo dibujo de las fuerzas gobernantes y la actitud de la oposición conducen a una productividad de gobierno más convincente, sin que el desarrollo reformista se aparte del grado centralista, gradualista y moderado que lo caracteriza. En este sentido se puede aludir a distintos hechos que ocurren en los 3 periodos gubernamentales post-autoritarismo: la negativa de privatización de las empresas estatales estratégicas y el tenor que adopta la reforma del Estado siguen esta misma línea moderada. Según Lanzaro, el Uruguay viene recorriendo una vía en el campo de la liberalización que resulta “ejemplar”, al mantener e incluso mejorar las posiciones del Estado en la producción de bienes y servicios públicos, en las asignaciones sociales, con núcleos de regulación económica que impiden condiciones monopólicas a los organismos, los cuales son encabezados por directorios de selección partidaria, sujetos a la orientación política y al control democrático, tanto como dependientes de las lógicas mercantiles.

### ***La reforma constitucional de 1996***

La reforma constitucional de 1996 se inscribe en las líneas de las reformas anteriores, cuyo objetivo principal consiste en la mejora cualitativa del sistema democrático recuperado. Esta reforma adopta nuevos dispositivos electorales, normas que afectan a la vida interna de los partidos y reglas que vuelven a dibujar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, reforzando las facultades presidenciales. En el mismo periodo se adoptan por ley

---

<sup>182</sup> Lanzaro, Jorge, “Las vertientes pluralistas del presidencialismo uruguayo” p 86; en “El Presidencialismo pluralista en la ‘Segunda’ Transición”, *Ibidem* (2000)

<sup>183</sup> Lanzaro, Jorge, “Las vertientes pluralistas del presidencialismo uruguayo” p 87; en “El Presidencialismo pluralista en la ‘Segunda’ Transición”, *Ibidem* (2000)

o por decreto otras iniciativas de reglamentación de los ejercicios de democracia directa, o sea, los recursos de referéndum que van a hacerse cada vez más numerosos en esos años, pero también se regulan aspectos puntuales de la actividad partidaria, se amplía el control de la función pública (transparencia en los ingresos de los jerarcas estatales) y se crean organismos de protección de los derechos ciudadanos (comisionado parlamentario para las cárceles, defensor del Vecino...).

La reforma constitucional de 1996 aporta entonces novedades considerables, que van alineándose en varios aspectos en las corrientes predominantes en América Latina. Si bien no cambia el régimen de gobierno, tiende a equilibrar las relaciones entre los poderes de gobierno: refuerza la posición del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo por aumentar las mayorías parlamentarias requeridas para levantar los vetos presidenciales y abreviar el trámite de las “leyes de urgencia”. El realce del papel presidencial se busca también por la introducción de elecciones mayoritarias, como para brindar más apoyo a las candidaturas y a las gestiones gubernamentales posteriores, mediante votos propios o coaliciones políticas. La representación proporcional en el Parlamento se mantiene, y las elecciones parlamentarias se cumplen en una vuelta única, en concurrencia con el primer turno presidencial. Se abandona el doble voto simultáneo para la elección presidencial, y se recorta su aplicación en la Cámara de Representantes, ya que se prohíbe la acumulación por sub-lemas para la elección de los diputados. Se establece entonces la elección presidencial mayoritaria en dos vueltas con “ballotage”, basada en candidaturas únicas por partido, seleccionadas por primarias abiertas y simultáneas. Se exige la mayoría absoluta en primera vuelta, y se preve la organización de una segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas en caso de que ninguna alcance el 50% de los votos en la primera vuelta. Por lo tanto, se realizan elecciones primarias para la designación del candidato único cada cinco años, en el mes de junio, elecciones presidenciales y legislativas en el último domingo de octubre, y si es necesario, una segunda vuelta presidencial un mes después. Se define también una separación temporal entre las elecciones nacionales y municipales, se rompe así con el sistema de unidad de las votaciones, introduciendo un plazo de 6 o 7 meses entre las dos.

En breve, la reforma se centra en la elección presidencial, poniendo en obra un sistema mayoritario que alinea al Uruguay con las pautas que dominan en América Latina. En todos los asuntos no evocados, queda vigente la Constitución anterior, de modo que no se puede considerar como nueva Constitución, sino como una reforma de la Constitución de 1967.

La reforma surge del realineamiento de los partidos, consiguiente de la ruptura con el bipartidismo tradicional dando paso a una estructura multipartidista, en virtud del ascenso de la izquierda, nucleada en el Frente Amplio. Esta reforma constituye de cierta forma la “respuesta defensiva de una coalición de los viejos partidos del *establishment* ante el crecimiento sostenido de esa tercería desafiante”<sup>184</sup>. Al eliminar la alternativa de una presidencia a simple pluralidad en un horizonte político compuesto de tres partidos, se revela la intención de la alianza reformista de descartar la posibilidad de elección de un presidente minoritario. Por la acumulación de votos y a través de las coaliciones que podía estimular, procuraría mejores condiciones de legitimidad, eficiencia y gobernabilidad. Sin embargo, los propósitos se combinan con una respuesta al desafío que representaba el Frente Amplio.

---

<sup>184</sup> Lanzaro, Jorge (2008), “Uruguay: Reformas políticas en la nueva etapa democrática” en Zovatto, Daniel; Orozco Henríquez, J.Jésus (2008), Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. México, Universidad Nacional Autónoma de México, p 906 [En línea] <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2527/23.pdf> (Consultado el 3.04.2012)

Pero el procesamiento de la reforma, tras una comisión integrada por todos los partidos con representación parlamentaria, incluso delegados del Frente Amplio, muestra que su elaboración se hizo en términos compartidos, mediante una negociación en la cual los partidos tradicionales contemplaron casi todas sus propuestas, lo que implicó la incorporación de muchas concesiones, tal como el abandono del doble voto simultáneo. La participación activa del Frente Amplio revela que este quiere evitar el “síndrome de Allende”<sup>185</sup>, o sea la llegada al poder de un gobierno de minoría. Lo que pesó para unos y otros fue que la reforma pudiera permitir el dibujo del arco político entre las identidades ciudadanas, alineando al electorado en campos políticos mayores y consolidando las “familias ideológicas”. Las concesiones que se hicieron entonces en el seno de la comisión constituyeron una suerte de bases de acuerdo, para la redacción posterior de la nueva normativa. A pesar de algunas discrepancias, se llegó a la elaboración de una Ley Constitucional con la mayoría especial requerida (dos tercios de votos del total de miembros de cada una de las Cámaras), que fue ratificada en diciembre de 1996, mediante un plebiscito, pero por una mayoría ajustada de 50,4%.

### ***Efectos de la reforma constitucional de 1996***

Como lo explica Jorge Lanzaro, lo que se puede concluir a la luz de la evolución posterior es que la reforma aumentó las complicaciones que padecían los partidos tradicionales y no impidió la llegada de la izquierda al gobierno, aunque la postergó por un mandato presidencial y generó tendencias de moderación ideológica y competencia hacia el centro.

En efecto, el Frente Amplio afirmó su línea de crecimiento hasta lograr en 1999 el 40% de las bancas parlamentarias, y saliendo vencedor de las elecciones presidenciales de 2004 en primera vuelta (con 50, 45%) al formar una coalición con el Nuevo Espacio (Encuentro Progresista). Lo que subraya Jorge Lanzaro es que la elección presidencial mayoritaria “indujo al FA a subrayar la estrategia ‘a dos puntas’ cultivada a lo largo de los años noventa, manteniendo sus tesis opositoras, pero acentuando la moderación ideológica y la competencia hacia el centro”<sup>186</sup>. En otros términos, los cálculos de los que apoyaron la reforma de 1996 se cumplieron, ya que el “ballotage”, junto a otros principios normativos de la reforma, tendió a reclamar conductas moderadas con una competencia de propensiones centristas, que no favorecían las posturas más radicales.

Por añadidura, se puede afirmar que la reforma no tuvo efectos unívocos en cuanto a la consolidación de los partidos, a la efectividad gubernamental, a la representación política, a la transparencia electoral y a la participación ciudadana. Si reforzó la posición de la izquierda, tal como lo explicábamos, y si bien dio un respiro a los partidos tradicionales que ganaron por “ballotage” las elecciones de 1999, no fue de larga duración. Lo que hay que poner de relieve es que los partidos tradicionales se unieron en coaliciones repetidas veces ante la tercería de la izquierda, formando un polo político en sí, de ese modo volvieron casi indiferenciables, o por lo menos no lograron cultivar sus identidades propias que les hiciera competir entre sí. Los partidos tradicionales introdujeron el balotaje porque pensaban que iba a favorecerlos: en efecto, con la introducción del balotaje, el triunfo de un candidato dependía de su capacidad a ganarse los votos de los simpatizantes del partido excluido de la segunda vuelta, y al ser los partidos tradicionales poco indiferenciados, este sistema les favorecía.

---

<sup>185</sup> Lanzaro, Jorge (2008), *Ibidem*, p 912

<sup>186</sup> Lanzaro, Jorge (2008), *Ibidem*, p 917



Según Daniel Buquet<sup>187</sup> uno de los principales efectos de la reforma de 1996 es que incrementa la conflictividad entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. En efecto, la productividad de un gobierno, entendida como su capacidad a conducir reformas y proyectos, depende de la potestad del Poder Ejecutivo, pero también de la aprobación parlamentaria. Sin embargo, la construcción de mayorías amplias a la que aspira la reforma no es garantizada por la misma, y aún más, genera problemas de eficiencia en el ejercicio del gobierno.

La introducción del balotaje estimula los conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en la medida en que incrementa la legitimidad del presidente, “líder plebiscitario”, y lo enfrenta a un parlamento fragmentado, por efecto de la representación proporcional. En otros términos, modifica el sistema de balances y contrapesos sin mejorar las relaciones entre los Poderes, sino que crea condiciones que favorecen el enfrentamiento entre ellos: un presidente electo por mayoría simple tenía una legitimidad reducida frente a un Parlamento que tenía que tomar en cuenta, porque se hacía representativo del pueblo, pero electo a mayoría absoluta, el presidente se siente más representante del pueblo y no tiene por qué relativizar su legitimidad frente a la del Parlamento.

La introducción de la candidatura única para la elección presidencial, cuyo objetivo responde a la necesidad de dar mayor transparencia al sistema electoral y mayor unidad interna a los partidos, tiene el mismo efecto. El doble voto simultáneo era considerado como una norma que mantenía artificialmente unidos a los partidos tradicionales y los favorecía. La candidatura única favorece la cohesión interna porque compromete la totalidad de las bancadas parlamentarias en apoyar al candidato del partido, pero este efecto es relativo, debido al número de sectores internos a los partidos que compiten para las legislativas. Pero también tiene consecuencias sobre las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo. En el régimen anterior, la simultaneidad de la primera vuelta presidencial con las elecciones legislativas tenía por efecto, por aplicación de la Ley de lemas, que la fracción del candidato mayoritario a la elección presidencial tenía la mayoría parlamentaria. El partido del presidente tenía por lo menos la mayoría relativa en el Parlamento, y su fracción era mayoritaria en el seno de su partido. Con la introducción de la candidatura única, los electores eligen a la figura del partido designada por las elecciones internas como candidato a la presidencia, pero pueden elegir cualquier sector de su partido en las elecciones legislativas. La bancada legislativa del partido del gobierno no tiene por qué ser mayoritaria en el Parlamento, lo que puede generar un alto grado de conflictividad entre los Poderes. Además, ninguna norma determina el peso legislativo de la fracción del presidente: los votos de la fracción oficialista son independientes del potencial electoral de la figura del candidato a la presidencia, que puede resultar minoritaria en su partido, puesto que nada impide que la fracción minoritaria en las elecciones internas emerjan triunfadores en las elecciones legislativas. Entonces, el nuevo sistema podría generar gobiernos aún más minoritarios que los anteriores a la reforma del 1996, lo que procuraría cierta conflictividad entre los poderes, y constituirá una amenaza para la estabilidad y la gobernabilidad.

En resumidas cuentas, lo que augura la reforma es la formación de coaliciones preelectorales, o por lo menos la necesidad de relaciones de competencia cordial que prefiguren los compromisos o coaliciones de gobierno. La perspectiva de un presidente sin

---

<sup>187</sup> Buquet Corleto, Daniel, “Reforma Política y Gobernabilidad Democrática en Uruguay: la Reforma Constitucional de 1996” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N°10, años 1997-1998, p 9-22 [En línea] <http://www.fcs.edu.uy/archivos/20071109231152.pdf> (Consultado el 13.05.2012)

mayoría parlamentaria, pero con una actitud intratable con los legisladores, induce la “hipótesis del gobierno ‘dividido’ [que] abre asimismo la alternativa riesgosa de una ‘política de adversarios’, confrontaciones y bloqueo.”<sup>188</sup> Puede entonces oinar una lógica de compromisos en los ejercicios de gobierno: el presidente tendría que lidiar con las fracciones de su partido, para cumplir con los requisitos constitucionales que exigen mayorías parlamentarias especiales para la designación de cargos públicos relevantes, la sanción de algunas leyes y el procesamiento de reformas mayores.

Para completar las alternativas de gobierno que genera la reforma de 1996, se ha de considerar la influencia que tienen sobre ellas los “estilos de liderazgo del presidente”. Como lo hemos evocado, lo más destacable es su propensión a favorecer conductas moderadas y las composiciones políticas, que tienen el objetivo final de construir mayorías amplias a través de las etapas electorales y en los ejercicios de gobierno siguientes. Pero como lo señala Lanzaro, otra posibilidad es que “abre vías para las siluetas de corte mayoritario, que bien pueden transitar con cuidado por los canales institucionales, pero que podrían caer igualmente en un presidencialismo más ‘duro’”<sup>189</sup>.

Para un análisis más concreto de estas perspectivas, Lanzaro utiliza el ejemplo de los dos periodos de gobierno que siguen la reforma de 1996: la elección de 1999 constituye la puesta en marcha del nuevo régimen y se perfilan las consecuencias del abandono del principio de unidad y del nuevo dispositivo electivo que deja “saldos diversos de ganadores y perdedores”. En efecto, Batlle (Partido Colorado), ganó en segunda vuelta gracias a una alianza con el Partido Nacional y el partido oficialista no obtuvo la minoría mayor, pero la fracción del presidente tampoco era mayoritaria dentro de su partido: la fracción liderada por Sanguinetti perdió las internas pero obtuvo resultados casi iguales al sector ganador en la primera vuelta de las elecciones nacionales, de ahí que obtuvo una representación parlamentaria más numerosa. Sin embargo, la bancada mayoritaria fue la del Frente Amplio, que ganó en primera vuelta con 40%, mientras que los resultados del Partido Nacional fueron malos debido a discrepancias en las primarias. La coalición electoral entre los dos partidos tradicionales era inédita pero dio continuidad a las formulas de coalición de gobierno que existían desde 1990. La posición de debilidad de Batlle en su partido y en la coalición ganadora desembocó en una presidencia moderada, más de derecha que la anterior pero menos radical de lo que auguraba su trayectoria: si bien hubo avances en la liberalización, el presidente optó por una gradualización debido al contexto político del nuevo régimen electoral y a la complejidad del triangulo partidario. Siguiendo esta misma perspectiva, se debe subrayar la situación nueva de la izquierda y la inauguración de una política más abierta en términos de derechos humanos.

En cambio, la elección de 2004 corresponde más con la segunda perspectiva presentada por Lanzaro: si bien el cambio principal es que “por primera vez en la historia uruguaya el gobierno no es ocupado por uno de los partidos tradicionales”<sup>190</sup>, lo que se debe recalcar es que el acceso de la izquierda al poder se hace con una victoria en primera vuelta y un gobierno mayoritario, con mayor bancada parlamentaria (52%). Esta “nueva mayoría” da paso a un gobierno sin coalición, ya que tenía un apoyo parlamentario propio suficiente para actuar sin otro respaldo, “el gobierno entrante prescinde de la oposición para concretar sus

---

<sup>188</sup> Lanzaro, Jorge (2008), *Ibidem*, p 923

<sup>189</sup> Lanzaro, Jorge (2008), *Ibidem*, p 924

<sup>190</sup> Lanzaro, Jorge (2008), *Ibidem*, p 926

iniciativas políticas, legales y administrativas.”<sup>191</sup> Este esquema de gobierno mayoritario tiene sin embargo sus límites, ya que sin la cooperación de otros partidos no se pueden resolver las cuestiones que requieren mayorías especiales.

Además, en tal esquema de gobierno la competencia habitual entre los partidos se transforma en una competencia intrapartidaria, al constituirse una oposición entre los sectores del Frente Amplio y entre sus jefes, que ocupan cargos ministeriales. La conclusión de Lanzaro acerca de este fenómeno es que el gobierno encierra “en sí mismo un juego propio de oficialismo-oposición, en cursos políticos que llegan a ser excluyentes, respondiendo al fraccionamiento interno, pero recortando el pluralismo general del sistema”<sup>192</sup>. Por consiguiente, a pesar de su condición mayoritaria, el primer gobierno de izquierda desarrolló una política de orientación moderada, por lo tanto, a pesar de la efectividad de la alternancia y de las innovaciones, se hacen también significativas las continuidades con los gobiernos anteriores. Esto se explica por el escaso margen de maniobra que dejan las condiciones económicas impuestas por el orden nacional e internacional, pero también se debe a la línea de crecimiento adoptada por la izquierda para conquistar al electorado. En efecto, la instalación de la elección presidencial con mayoría absoluta obliga a la izquierda conservar y profundizar su estrategia de moderación, para desempeñar el papel de alternativa centrista.

En definitiva, se puede concluir que la estrategia “defensiva” de los partidos tradicionales que dio nacimiento a la reforma no encontró satisfacción, pues no frenó el ascenso ya en marcha de la izquierda, y no constituyó una solución a la crisis de los partidos tradicionales. Sin embargo, algunas de las expectativas que motivaron la reforma de 1996 encontraron cumplimiento: encausó el realineamiento electoral y empujó hacia la alternancia, el gradualismo y la moderación. En otros términos, se puede decir que ayudó a encontrar una relativa estabilidad democrática y unas condiciones de gobernabilidad eficientes. Se debían exponer estas condiciones, por su evidente influencia sobre las estrategias partidarias, y su interés particular en el momento de estudiar las inclinaciones políticas escondidas tras una voluntad o una reticencia a hacer evolucionar las disposiciones tomadas durante la transición y en los primeros años de la democracia recuperada.

### ***Otros relieves del panorama reformista uruguayo***

A lo largo de la Segunda Transición, se van modificando otros puntos: se pueden citar los ejemplos de la reforma de Educación, ciertas reformas de defensa de los jubilados, el planteo de un sistema coordinado de decisión conjunta y centralizada, pero también modos de reconversión y apertura económica, modificación del tratamiento de los trabajadores y de los sindicatos con la Flexibilidad laboral, que genera más estabilidad en la curva del desempleo, y en los indicadores sociales, mediante la mejora de distribución del ingreso con el fin de bajar el umbral de pobreza, y con la preservación relativa de los servicios de bienestar en la era de la mercantilización. Esas ventajas responden al efecto que todavía tienen las construcciones seculares del Uruguay batllista, pero constituyen también resultados de las formas graduales y moderadas que adoptan los procesos de reforma de las últimas décadas, nacidos en el nuevo ciclo democrático inaugurado en 1985.

Es con tales características que se tramita en el Uruguay la Segunda Transición, encarando una rotación histórica en términos de modelo de desarrollo, con una reestructuración

---

<sup>191</sup> Lanzaro, Jorge (2008), *Ibidem*, p 926

<sup>192</sup> Lanzaro, Jorge (2008), *Ibidem*, p 927

significativa de la política y del Estado, en un horizonte marcado por la mutación práctica del sistema partidario, de los modos de gobierno, y de las siluetas del presidencialismo, lo que da paso a una reforma importante en la normativa constitucional.

### ***“LA DEMOCRACIA DEL FIN DE SIGLO”***

Para concluir este breve panorama de la “Segunda Transición”, la perspectiva que propone Adolfo Garcé<sup>193</sup> parece bastante interesante: compara la capacidad de gobierno del sistema político uruguayo durante las décadas del 1950-1960 y la restauración democrática. Va más allá de las consideraciones de Lanzaro que giran en torno al examen de la realidad política, para hacer un análisis cualitativo de la democracia recuperada. Analiza por eso las formas concretas de gobierno y concluye que los blancos y los colorados, a partir de la inflexión desarrollista de los 60 realizan un triple proceso de aprendizaje político: un aprendizaje programático y técnico, que se traduce por un paso de la improvisación a una obsesión programática sumada al recurso a saberes especializados; un aprendizaje institucional, destacado por la transformación de la inoperancia del colegiado al fortalecimiento del Poder Ejecutivo; y un aprendizaje conductual tras el encuentro de un equilibrio entre competencia política y cooperación. Sus perspectivas muestran que el sistema político uruguayo del fin de siglo produjo un mejor gobierno que lo que se podía destacar en el medio siglo. Confirma la tesis de Sartori, para el cual la transformación transita de una “democracia gobernante” hasta una “democracia gobernada”<sup>194</sup>. La calidad del gobierno y de la democracia se define tanto por el hecho de poder elegir libremente a un gobernador, como por la práctica del gobernador, su responsabilidad y adecuación en el cargo.

Sin entrar más en sus consideraciones sobre los periodos anteriores, cabe destacar brevemente que en el periodo de los colegiados, la debilidad de la producción gubernativa se explicaba tanto por la pobreza programática y la indigencia técnica, como por el inconveniente diseño institucional (Constitución del 1952) y el predominio de la competencia política. El punto de inflexión desarrollista que aportó programas, soporte técnico y herramienta administrativa corresponde a los planes de desarrollo, que encontraban su fuente en el Plan de la CIDE. El fracaso de la élite fue conductual, querían gobernar, sabían más que antes qué hacer en el gobierno, remozaban el diseño institucional para su vocación gobernadora y tenían un nuevo programa de desarrollo pero no supieron cómo llevar a cabo aquel desafío desarrollista: aquí se encuentra la diferencia entre la política anterior a la dictadura y la política de la Segunda Transición. El periodo post-dictatorial ofrece nuevas modalidades de ejercicio presidencial: más componedora y negociadora, y por otro lado, las relaciones entre los partidos tradicionales encuentran un equilibrio entre cooperación y competencia.

Es en su tercer capítulo, que firma el pasaje hacia una “democracia gobernada” que se encuentran los elementos que caracterizan el gobierno post-autoritario. Según él, después del autoritarismo, la política uruguaya recupera vigor gubernativo, con un empuje innovador y programático encabezado por la élite política. La Segunda Transición constituye para Garcé el fruto de inspiraciones lejanas: arrebatos liberales del medio siglo, Reforma Cambiaria y Monetaria de Azzini en 1959, labor de la CIDE de Enrique Iglesias, y de la Oficina de Planeamiento y de Presupuesto de Zerbano y Bensión entre otros. Al opuesto de la

---

<sup>193</sup> Garcé, Adolfo (2000) “La Partidura, la Orquesta, el Director y Algo Más” en Lanzaro, Jorge (coord.) (2000), *La “Segunda” Transición en el Uruguay*. Montevideo, Fundación de Cultura Univeristaria

<sup>194</sup> Sartori, G (1990) *Teoría de la democracia*. Buenos Aires, REI

resignación de la soberanía nacional ante las relaciones de poderes que la doctrina liberal podía enmascarar, se destaca entonces un proceso de *social learning*, aprendizaje programático de los actores políticos que encuentra sus orígenes en la evaluación de las razones del fracaso de las políticas anteriores.

Si los gobernantes de la Segunda Transición no descuidaron los costos políticos de sus decisiones, hay que subrayar que privilegiaron la ejecución de sus metas programáticas, y así involucraron a una masa de actores políticos para repartir los riesgos, y atemperar las reformas “antipáticas”, pero lo cierto es que tomaron riesgos con ese impulso disciplinario, programático y reformador que tendría consecuencias en la modificación del panorama electoral y particularmente en el crecimiento espectacular de la izquierda. La obsesión programática determinó la dinámica de relaciones interpartidarias e intrapartidarias, en una fraccionalización no nociva para la labor de gobierno, al ser vector de competencia, pero con capacidades de entendimiento necesarias a la cooperación, a la disciplina, y a la unidad partidaria. Todos se sentían compenetrados por esa misión refundacional, en torno a un proyecto nacional compartido por los partidos tradicionales, de tal forma que alcanzaron acuerdos estables.

Como se ha subrayado, la obsesión programática tiene como contrapartida la modificación del modo de concebir la función de representación política. En los años 60, el sistema político comprende que el gobierno no puede siempre ser una articulación de “intereses creados”: el gobierno necesita implicar una coyuntura crítica. En los términos de Sartori, una democracia puede ser sumisa a una pérdida de autoridad por las múltiples demandas que no puede cumplir. Así lo son las democracias acosadas por presiones, caracterizadas por su carencia de capacidad gubernativa, su carencia de resistencia ante las demandas, y su insuficiente toma de decisión, como la que se puede observar entre las décadas de los 60 o 70 (notables por su “indecisión, falta de previsión, ineficacia y gasto excesivo”, en los términos de Sartori<sup>195</sup>).

La reflexión sobre lo que es y debe ser una democracia muestra entonces que una democracia representativa no es una comunidad política en la que el pueblo es privado de poder, pero tampoco un gobierno que cede ante la demanda, que resuelta ser “altamente irresponsable”. La representación no es sólo “ante” sino “por”: responde a una calidad dual de “sensibilidad” y “responsabilidad” ante el pueblo y por el pueblo. La democracia debe tener una doble calidad: competencia electiva para cumplir con el carácter democrático, y calidad del gobierno para los resultados, lo que se expresa mediante el lema sartoriano “Ni democracia sin gobierno, ni gobierno sin democracia”. Lo que hace la calidad de una democracia es el grado de participación de la oposición y la eficacia del gobierno. En el Uruguay de medio siglo, la representación se entiende como sensibilidad y responsabilidad dependientes, pero a partir de la crisis del gobierno, y con los desafíos del desarrollo, se valora otra cara de la representación: se separan estas cualidades duales. Pero se combina este fenómeno de nueva concepción de la representación con la aparición de otros actores (Frente Amplio), actores que parecen los únicos “sensibles”, únicos capaces de entender y defender el interés popular, lo que constituye un importante vector de su crecimiento.

La Segunda Transición se ve por fin definida como una evidencia de las posibilidades que ofrece el régimen presidencialista en un contexto de reforma y de ajuste estructural, que va a contra corriente de las reflexiones sobre los riesgos del presidencialismo desarrolladas en los

---

<sup>195</sup> Sartori, G (1990) *Ibidem*, citado en Garcé, Adolfo (2000), *Ibidem*, p 367

años anteriores al Golpe de Estado de 1973. Es menester reflexionar sobre el sistema presidencialista, en la misma línea que Jorge Lanzaro<sup>196</sup> para proponer un balance de la Segunda Transición. Dentro de este periodo post dictatorial, el Presidente tiene un rol significativo en la defensa de la productividad del sistema, o sea en la conducción de las reformas y de los proyectos del gobierno, asegurando así la persistencia del impulso innovador. El Presidencialismo, al “destimular” las iniciativas de coalición, puede parecer debilitar la posibilidad de gobierno reformador, pero se puede sostener que facilita el ajuste estructural. En la Segunda Transición, los perjuicios electorales de cooperación con el presidente en un régimen presidencialista son menores que lo sería la integración de una coalición en un régimen parlamentarista, ya que la “debacle electoral” se dirigiría contra el presidente y su fracción, y no contra una coalición reformista. Así, el presidencialismo facilita la cooperación con el presidente y su sector en una perspectiva de ajuste estructural, pero no es lo más conveniente formar una coalición estructural, para quien no ocupa la presidencia y aspira a cooperar en la implementación de medidas antipáticas, ya que los actores de coalición se harían demasiado visibles y asumirían costos electorales. Se puede entonces concluir que el perjuicio político de la cooperación con el Presidente es proporcional a la visibilidad pública de esta cooperación.

Más allá de esas consideraciones sistémicas, hay que ver qué reflejo tiene en el seno del ámbito político, cómo se traduce concretamente. Lo que se puede decir es que después del autoritarismo, las relaciones entre colorados y blancos cambian: la cooperación se estabiliza, el tradicional estilo adversativo entre ambos se reemplaza por fórmulas de comportamiento unido, a través de la cooperación pero sin coalición, con respaldo parlamentario. La prueba de esta voluntad cooperadora es la permanencia de ministros en sucesivas administraciones. Esta cooperación tiene varios objetivos: asegurar la estabilidad democrática, instrumentar un nuevo modelo de desarrollo, e intentar detener el crecimiento de la izquierda.

Detenerse en estos tres objetivos resulta fructífero. En cuanto a la estabilidad democrática, cabe considerarla como un interés racional de los políticos: el autoritarismo supone el desempleo de los políticos profesionales si rechazan la cooperación con el régimen *de facto*. La cooperación Partido Colorado/Partido Nacional es fruto de un aprendizaje estratégico de que la práctica política es compatible con la estabilidad democrática. Según argumenta González<sup>197</sup>, “los políticos piensan que uno de los tres factores que condujeron al Golpe fueron la insuficiencia de partidos políticos y el antagonismo con sus líderes”. Pero Garcé subraya lo reductor de su argumento: no hay que interpretar la voluntad de estabilidad democrática sólo como una voluntad interesada, la mayoría de los políticos uruguayos son profundamente demócratas.

Con respecto a la cuestión del desarrollo, parece que los enfrentamientos inter e intrapartidarios dificultan la puesta en marcha de políticas efectivas para superar el estancamiento. De este modo, los políticos tendrían que efectivizar las transformaciones estructurales para retomar las vías hacia el desarrollo. El tema del desarrollo se vincula directamente con temas económicos complejos y polémicos que merecen una profundización: el Plan de Ajuste Estructural impuesto por el FMI y el Banco Mundial como condición para otorgar a un país un respaldo financiero para afrontar un problema de pago internacional, y el consecuente Consenso de Washington. Esas iniciativas buscan la

---

<sup>196</sup> Lanzaro, Jorge (2000) “El presidencialismo pluralista en la ‘Segunda’ Transición” en Lanzaro, Jorge (coord.) (2000), *La “Segunda” Transición en el Uruguay*. Montevideo, Fundación de Cultura Univeritaria

<sup>197</sup> González, Luis.E (1993) *Estructuras políticas y democracia en el Uruguay*. Montevideo, El País.

aplicación de políticas de estabilización para corregir lo que se considera exceso de déficit de los presupuestos públicos, mediante políticas de reducción de la demanda y ajuste del consumo interno a la capacidad de producción de un país, tanto como políticas estructurales que adapten las condiciones de la oferta de la economía de manera que posibiliten un crecimiento económico a largo plazo. Desde la perspectiva neoliberal, la mejor forma de estimular el crecimiento de la producción interna es favorecer el libre juego del mercado, se tratará entonces de liberalizar la economía, abrirla al exterior, disminuyendo la presencia del sector público. Sin embargo, desarrollar el país es una vía que permite instalar la estabilidad democrática: corresponde con un cálculo de interés racional pero también con una preferencia normativa de los blancos y de los colorados que tienen una orientación favorable para con la reforma pro-mercado, y cierta preferencia ideológica para calmar la obsesión programática y estructural.

En lo que se refiere al problema de la izquierda, su resolución corresponde a la vez a cálculos políticos y a una orientación ideológica. En 1971, la ruptura del bipartidismo revela a la izquierda como amenaza política real para los partidos tradicionales. La irrupción de la izquierda como actor político relevante es una consecuencia del déficit de la democracia gobernante, y del predominio de la competencia sobre la cooperación como principal debilidad del gobierno. La cooperación blancos/colorados es una estrategia racional destinada a frenar el crecimiento de la izquierda, un conveniente cálculo político. Pero también responde a una necesidad ideológica: el freno del actor izquierdista constituye su “misión histórica”, su “cruzada de salvación nacional”<sup>198</sup>: según Sanguinetti, Blancos y Colorados pertenecen a una misma familia ideológica “radicalmente enfrentada al Marxismo”; según Lacalle la cruzada que conducen es un enfrentamiento “entre la Patria y el Socialismo”. La reforma de 1996 demuestra la mezcla de conveniencia y preferencia en una estrategia contra la izquierda: la introducción del “ballotage” es un mecanismo que permite a los blancos y colorados seguir gobernando.

En breve, el nuevo nivel de cooperación entre los partidos tradicionales se explica tanto por motivos de conveniencia política como por la coincidencia de sus preferencias ideológicas. Cooperan tanto para el mantenimiento de la democracia, como para reformar el país y detener a la izquierda, en definitiva, “para hacer lo que no supieron hacer antes del Golpe de Estado de 1973”<sup>199</sup>. Pero el equilibrio entre competencia y cooperación no tiene una dimensión definitiva, una vez pasado el tiempo reformador de la Segunda Transición, se atenúa la obsesión programática y vuelven a actuar los incentivos para competir políticamente, lo que firma la debilitación de los estímulos ideológicos a favor de la cooperación.

Garcé acaba por sintetizar el tema, definiendo la democracia de fin de siglo como “firmemente gobernada por los partidos”, muy alejada de la democracia gobernante de escasa capacidad gubernativa de las décadas anteriores. Se abandonan las ideologías conformistas y las inclinaciones a la improvisación en los primeros años renovadores de los 60 con el diagnóstico de crisis nacional, al cual intentan contestar los aportes de la CIDE, y una nueva Constitución que contiene una revolución dual: fortalecimiento de la autoridad política y ampliación técnica de la Administración Pública y de la Economía. Pero la inflexión gobernadora no logra evitar el declive de la democracia, consecuencia directa del déficit del gobierno.

---

<sup>198</sup> Garcé, Adolfo, *Ibidem*, p 373

<sup>199</sup> Garcé, Adolfo, *Ibidem*, p 373

Después del autoritarismo, los partidos tradicionales exhiben nuevos atributos, como la combinación de oposición y gobierno. Administran la transición hacia la democracia y consiguen la apertura de un programa de transformación estructural compitiendo y cooperando a la vez, lo que Garcé expresa por la metáfora continuada de la armonía, como si se asistiera durante la Segunda Transición a la puesta en escena de una pieza musical que ya encuentra sus actores y espectadores con “buena música de gobierno [...] la orquesta interpretó exitosamente la partidura articulada desde la CIDE y el Plan Nacional de Desarrollo de 1972”. Recuerda entonces que el papel de Director es un elemento crucial que la democracia recuperada consigue reforzar a través de la ampliación del Ejecutivo.

El elemento más importante de su argumento es el aprendizaje realizado por la élite partidaria, que permite su evolución hasta la cooperación efectiva y el cogobierno reformador. Un cogobierno reformador que no tiene razones para mantenerse más allá de la Segunda Transición, al acabarse un ciclo de 40 años de “obsesión programática y de frenesí estructuralista”<sup>200</sup>: con la extinción de la Segunda Transición deben recobrar preponderancia las estrategias de supervivencia política orientadas por los cálculos estratégicos, si no se quiere poner en peligro la pluralidad política. Una vez agotadas las reformas propuestas por la CIDE, blancos y colorados modifican sus prioridades políticas, hacia la recuperación del electorado perdido durante el proceso de reforma. Eso es lo que se desprende de las elecciones de 1999: el impacto electoral de las decisiones adoptadas por el Partido Nacional y el Partido Colorado se hace sentir en los resultados de votación, con el crecimiento del número de votos por el Encuentro Progresista, y el resultado pésimo del Partido Nacional que acaba en el tercer escalón, viéndose en la obligación de fortalecer su propia posición política. Por lo tanto, Garcé se atreve a prever que el gobierno encabezado por los tradicionales reformadores radicales (Batlle, Lacalle) será menos incentivo e innovador que el liderado por los más gradualistas en reforma (Sanguinetti, Volonté). De una política ideológica, doctrinaria, centrada en la reforma, pasamos entonces a una política estratégica, calculadora, centrada en el objetivo de mejorar su posición en competencia, en búsqueda de apoyo electoral.

### ***CONCLUSIONES ACERCA DEL PROCESO DE TRANSICIÓN***

En resumidas cuentas, la Transición constituye una suerte de núcleo para quien pretende estudiar las consecuencias del pasado reciente violento, traumático y conflictivo. En efecto, en este momento están en juego los elementos que configuran la calidad de la democracia que se recupera, y darán el ritmo a los avances posteriores en términos de gestión del pasado. La perspectiva tomada aquí es doble: hemos buscado analizar tanto la transición en sí, como sus efectos a corto y medio plazo al pasar a un estudio sintético de la “segunda transición”, periodo en el cual se perfilan los marcos de una democracia nueva, pero también los nuevos marcos sociales generados por el periodo dictatorial y su modo de conclusión.

Como lo hemos dicho, la última etapa de un proceso transitorio interviene con el sello de un consenso en cuanto al pasado, condición *sine qua non* del acuerdo en el caso de salidas pactadas. Todo régimen autoritario deja rancores y cuentas pendientes en términos de derechos humanos. Conviene, para una vuelta pacífica a la democracia, separar lo penal de lo memorial-historiográfico, en esto intervienen con frecuencia las leyes de amnistía que garantizan la no persecución de los ex responsables en justicia, sin constituir forzosamente leyes de olvido de la represión sufrida. Se trata de un renunciamiento momentáneo a la

---

<sup>200</sup> Garcé, Adolfo, *Ibidem*, p 376



memoria y a la justicia para sacar adelante el proceso transitorio: los actores sacrifican su memoria en aras de la transición pero una vez la democracia consolidada, es menester recuperarla.

El panorama del Cono Sur es bastante representativo de la necesidad que parece constituir, para todos los participantes de un pacto, la aplicación de leyes de amnistía: los casos de Argentina, con las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida, o de Chile, con la ley de 1978, hacen efectiva la protección de los responsables de violaciones de los derechos humanos. El caso de Uruguay no es excepción. Si bien el tema de los derechos humanos aparentemente no se trató formalmente en las negociaciones del Club Naval, el problema sólo fue postergado. Sobre este punto, constituye un punto de inflexión la votación en 1986 de la Ley de Caducidad de Pretensión Punitiva del Estado, cuya aprobación por la ciudadanía en el referéndum de 1989 cierra el primer ciclo transitorio. Se puede admitir, en el caso de episodios históricos traumatizantes, la necesidad de tales leyes como una etapa que garantice la recuperación de la democracia. Pero la segunda etapa decisiva consiste en la recuperación de las memorias sacrificadas anteriormente, y con ellas, las posibilidades de justicia de las víctimas directas e indirectas de violaciones de los derechos humanos. En este punto reside el gran tema de debate: las votación de leyes de impunidad no corresponden aquí en acuerdos transitorios, sino a la base misma de la gestión oficial del pasado, que mantiene presente la sombra de la dictadura en la sociedad actual, y el sentimiento de una transición inacabada.

---

## CADUCIDAD...DE LA TRANSICIÓN A NUESTROS DÍAS

---

Después de la contextualización que hemos hecho, necesaria para entender cómo nació el fenómeno de impunidad, y cómo la transición y el inmediato post autoritarismo le confirieron una dimensión oficial, podemos profundizar más precisamente en el tema de la Ley de Caducidad, núcleo de nuestro trabajo.

Si bien ya se han evocado las tensas condiciones de votación de la Ley 15.848, lo que quisiéramos es ampliar nuestro trabajo sobre sus orígenes más profundos, o sea lo que la Ley de Caducidad nos dice del pasado, además de destacar lo que implica y revela en cuanto al presente en términos de gestión estatal del pasado reciente. Tales consideraciones no pueden prescindir de una reflexión basada en los textos mismos de la Ley. Por eso, lo que se impone de entrada es una reflexión global sobre los conceptos que entran en juego para definir particularmente esta ley. Luego, trataremos de examinar cómo se articula la Ley de Caducidad con el proceso global de reconciliación y de estabilización de la democracia recuperada.

El segundo eje del trabajo consiste en analizar el camino recorrido desde su votación. Por eso, habría de analizar las etapas decisivas que constituyen los referendos de 1989 y 2009, tanto como los intentos de reforma de mayo de 2011, y por fin, la Ley 18.831, del 27 de octubre de 2011 que queda en las manos de la Suprema Corte de Justicia. Intentaremos destacar los intereses políticos que se esconden detrás del tema, y ver cómo intervienen las iniciativas sociales y la internacionalización del tema en las perspectivas de evolución de la ley.

Por fin, lo que quisiéramos estudiar son las consecuencias de la ley, o sea, sus reflejos actuales en la sociedad uruguaya. Por lo tanto, tomaremos la vía del estudio de las mentalidades, utilizando fuentes primarias como un corpus de prensa para confrontar las voces de los distintos órganos de prensa entonces considerados como crisoles de cristalización de las opiniones que existen en la sociedad, pero podríamos también recurrir al método más audaz del sondeo de opinión. Al final, lo que quisiéramos proponer consiste en ver en qué medida podría ser pertinente vincular los efectos de la ley de caducidad con algunas transformaciones sociales.

Por cierto, el estudio de este tema debe ser realizado *in situ*, debido a la carencia de elementos de análisis que enfrentamos trabajando fuera de la sociedad que pretendemos analizar. Pero lo que se puede hacer en el presente, para empezar nuestro estudio de la Ley de Caducidad, es un estudio del texto de la Ley y un análisis de su inscripción en el proceso de gestión del pasado.

# I. DEFINICIONES Y MARCOS DE LA LEY

## 1. DEFINICIÓN CONCEPTUAL

Primero, es preciso definir los conceptos necesarios a la consideración de la cuestión de la “ley de impunidad”. Una reflexión conceptual, a partir de distintos diccionarios de Derecho, es una etapa imprescindible para dar cuenta de las interpretaciones que se pueden hacer de la Ley 15.848.

De entrada, el primero concepto que hay que analizar es el de “caducidad”, que define el marco de la ley. Según el *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales* de Manuel Ossorio<sup>201</sup>, la caducidad es la “acción y efecto de caducar, acabarse, extinguirse, perder su efecto o vigor por cualquier motivo, alguna disposición legal, algún instrumento público o privado o algún acto judicial o extrajudicial.” Esta reflexión acercaría así el concepto de “caducidad” a la noción jurídica de “incapacidad”, concebida como “carencia de aptitud legal para ejecutar válidamente determinados actos, o para ejercer determinados cargos públicos”<sup>202</sup>, o como “defecto o falta total de capacidad, de aptitud para ejercer derechos y contraer obligaciones [...]”<sup>203</sup>. Hay que concebir el concepto de caducidad como el descaecimiento o la pérdida de vigor de una ley previamente vigente.

Paralelamente, se debe reflexionar sobre el concepto de “amnistía”: en efecto, la ley de Caducidad pretende ser una de esas leyes que amnistía a los responsables de violaciones de los derechos humanos en el Cono Sur, al mismo nivel que las leyes de autoamnistía de Argentina (1983) o Chile (1978). Generalmente la amnistía está definida como un “acto del poder soberano que cubre con el velo del olvido las infracciones de cierta clase, aboliendo los procesos comenzados o que se deban comenzar, o bien las condenas pronunciadas para tales delitos”<sup>204</sup>. Conviene señalar que es distinto del “indulto”, que responde generalmente a un caso particular, ya juzgado, al cual el otorgamiento de la remisión o del perdón “no afecta la existencia del delito sino simplemente el cumplimiento de la pena”<sup>205</sup>.

Tal como la define Manuel Ossorio, la amnistía es “el olvido de los delitos políticos, otorgado por la ley, ordinariamente a cuantos reos tengan responsabilidades análogas entre sí [sic].” Pero hay que subrayar que el concepto tal como fue presentado aquí no es válido en todas las legislaciones: el Código Penal argentino determina que la “acción penal se extingue entre otras causas por la amnistía, sin especificar sobre qué delitos puede ella recaer, con lo cual resulta indudable que afecta a todos ellos”. La aplicación de la amnistía se reserva generalmente a los delitos políticos, cuando para los delitos comunes se aplica “el indulto o la conmutación de pena”. Lo más importante es que tiene como efecto “[extinguir] la acción penal y [hacer] cesar la condena y todos sus efectos con excepción de las indemnizaciones debidas a las partes”.

Según los países, la facultad de amnistía puede pertenecer al poder “moderador”, al Ejecutivo, o al Legislativo. En el caso de Uruguay, la Ley 15.737, que decreta la amnistía

<sup>201</sup> Ossorio, Manuel (1981), *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, p 129 entrada “Caducidad”. [En línea] <http://es.scribd.com/BR%C3%8BN%C3%90%C3%82/d/202240-Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicas-y-Sociales-> (Consultado el 26.03.2012)

<sup>202</sup> DRAE entrada “incapacidad” [En línea] <http://buscon.rae.es/drae/>

<sup>203</sup> Ossorio, Manuel, *Ibidem*, p 482 entrada “Incapacidad”

<sup>204</sup> Cabanelas, Guillermo (sin fecha), *Diccionario Jurídico*, p 18 entrada “Amnistía”. [En línea] <http://es.scribd.com/doc/70344596/Diccionario-Juridico-Guillermo-Cabanelas> (Consultado el 26.03.2012)

<sup>205</sup> Ossorio, Manuel, *Ibidem*, p 491 entrada “Indulto”

“de todos los delitos políticos, comunes y militares conexos con éstos, cometidos a partir del 1º de enero de 1962”, nos muestra que el poder de amnistía radica en las manos del Poder Legislativo, el Senado y la Cámara de Representantes reunidos en aquella ocasión en Asamblea General<sup>206</sup>. Por lo tanto, sería menester examinar si la Ley de Caducidad constituye oficialmente una ley de amnistía: la respuesta es no. A pesar de absolver -en los hechos- a los responsables de violaciones de derechos humanos, la Ley 15.848 no menciona en ninguna parte la palabra “amnistía”. Más aún, según lo precisa el texto, ha sido discutida bajo el Régimen de Asamblea General, pero sin la votación a los 2/3 previsto en la Constitución, según los argumentos de los legisladores del Movimiento Nacional de Rocha, entre otros detractores de la misma desde 1987<sup>207</sup>.

Si bien se podría, en los hechos, concebir la Ley de Caducidad como una ley de amnistía, se debe matizar la acepción: en realidad, declara la imposibilidad, e incapacidad del Estado-entendida como carencia de aptitud legal- para ejercer su poder punitivo en circunstancias determinadas: los casos comprendidos en el artículo primero de la Ley 15.848, o sea “delitos cometidos hasta el 1º de marzo de 1985 por funcionarios militares y policiales, equiparados y asimilados por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones y en ocasión de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el período de facto”<sup>208</sup>.

Para acabar esta definición conceptual, hay que definir en qué medida se puede hablar de “impunidad”, palabra por la cual los detractores de la Ley 15.848 suelen denominarla. El término de “impunidad” se refiere a un estado “por el cual queda un delito [...] sin el castigo o pena que por la ley le corresponde”<sup>209</sup>. Joaquín Escriche la define como “falta de castigo; esto es la libertad que un delincuente logra de la pena en que ha incurrido”. Cabanellas subraya que, por lo general, la impunidad se constata en “aquellos casos en que, siendo conocidos los autores, no se los persigue por razones de orden político, siempre abusivas y propias de Estados en los que la libertad ha sido cercenada, la prensa amordazada, los tribunales prostituidos y el poder entregado en manos de una minoría sostenida por la coacción, el miedo y la cobardía general”<sup>210</sup>. Confrontando esas acepciones con el caso uruguayo, evidentemente, nos damos cuenta que la noción de “impunidad” se puede aplicar claramente sin otro juicio de valor que la mera constatación: es una realidad, los responsables de violaciones de derechos humanos quedan “sin castigo”. Por lo tanto, no parece abusivo hablar de la Ley de Caducidad como Ley de Impunidad, a pesar de la toma de posición que ha cobrado el sentido de tal denominación.

Más allá de esto, como lo explica Manuel Ossorio, la impunidad cobra forma de distintas maneras: puede ser *de hecho* o *de derecho*. La impunidad de hecho se refiere a los “crímenes que pasan, y pasarán siempre más o menos desconocidos a los ojos de la justicia; crímenes que se conocen, pero cuyos autores escapan a la acción de la justicia por no haber sido determinada su personalidad o no haber podido ser aprehendidos; delitos cuyos autores son conocidos, pero que no se persiguen ni se penan, por excepción abusiva debida ala [sic] organización política y social propia de cada tiempo.” Por otro lado, la “impunidad de

<sup>206</sup> Parlamento, Ley 15.737 Se aprueba la amnistía (\*), 22/03/1985 [En línea]

<http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=15737&Anchor=> (Consultado el 26.03. 2012)

<sup>207</sup> Seré, Gabriel, “Blancos pretendieron anular la Ley de Caducidad durante 1987”, *La Red* 21, 23/02/2009. [En línea] <http://www.lr21.com.uy/politica/354035-blancos-pretendieron-anular-la-ley-de-caducidad-durante-1987> (Consultado el 3.03.2012)

<sup>208</sup> Poder Legislativo, Ley 15.848 Funcionarios militares y policiales, 28 de diciembre de 1986 [En línea]

<http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=15848&Anchor=> (Consultado el 3.03.2012)

<sup>209</sup> Cabanellas, Guillermo, *Ibidem*, p 146 entrada “Impunidad”

<sup>210</sup> Ossorio, Manuel, *Ibidem*, p 477 entrada “Impunidad”

derecho” corresponde en Derecho Moderno a los casos de “amnistía, indulto, perdón, prescripción y excusas absolutorias en que la ley, por diversas razones y móviles, deja sin pena hechos que positivamente son delitos, puesto que ninguna causa de justificación ni de inimputabilidad los discrimina”<sup>211</sup>. En el caso de la Ley de Caducidad, es ineludible subrayar que la impunidad es doble: se trata de crímenes conocidos pero “que no se persiguen ni se penan por excepción abusiva debida ala [sic] organización política y social”, pero también constituyen medidas que en los hechos absuelven, impiden el castigo de determinados criminales desde el poder, y “deja sin pena hechos que positivamente son delitos”. Sería el punto de partida del artículo de Gilberte Deboisvieux<sup>212</sup>, ex abogada del Colegio de Abogados de París y comisionada por la Federación Internacional de Derechos Humanos, que retoma las dos naturalezas de la impunidad diciendo que es *de hecho* cuando interviene como consecuencia de la “ausencia de reglas o de ausencia de aplicación de las dichas reglas” y *de derecho* cuando es el resultado de la voluntad política de un gobierno que se somete a la presión de grupos poderosos y legítima, por leyes de amnistía, los delitos cometidos.

## 2. ANÁLISIS DEL TEXTO JURÍDICO

Con los aportes de estas precisiones conceptuales, es preciso centrarse en el texto en sí para ver qué es lo que dice en realidad, y qué esconde detrás de eufemismos y disposiciones legales. La ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, comúnmente conocida como Ley de Impunidad, utiliza principios jurídicos que en los hechos amnistían formalmente a los responsables de violaciones de derechos humanos hasta el 1<sup>er</sup> de marzo de 1985, impidiendo su enjuiciamiento. En efecto el artículo 1<sup>o</sup> estipula que

“Reconócese que, como consecuencia de la lógica de los hechos originados por el acuerdo celebrado entre partidos políticos y las Fuerzas Armadas en agosto de 1984 y a efecto de concluir la transición hacia la plena vigencia del orden constitucional, ha caducado el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos cometidos hasta el 1<sup>o</sup> de marzo de 1985 por funcionarios militares y policiales, equiparados y asimilados por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones y en ocasión de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el período de facto.”<sup>213</sup>

Tal como lo precisa el primer artículo de la Ley 15.848, esta disposición está concebida como una “consecuencia [...] lógica” del Pacto del Club Naval, con el fin de “concluir la transición hacia la plena vigencia del orden constitucional”. Por lo tanto, la ley reconoce esencialmente el hecho de que, aunque en estos acuerdos, el asunto de la amnistía no había sido evocado formalmente, parece lógico al gobierno posterior concederla a los responsables de violaciones de los derechos humanos para garantizar la estabilidad democrática. De ahí

<sup>211</sup> Bernardo de Quíros, en Ossorio, Manuel, *Ibidem*, p 477

<sup>212</sup> Deboisvieux, Gilberte (1996), “Impunité de fait, impunité de droit” en *Volcans*, N°22, Verano 1996 [En línea] <http://pauillac.inria.fr/~maranget/volcans/06.96/impunite.html> (Consultado el 13.04. 2012)

<sup>213</sup> Poder Legislativo, Ley 15.848 Funcionarios militares y policiales, 28 de diciembre de 1986 [En línea] <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=15848&Anchor=> (Consultado el 3.03.2012)

que, recordando las circunstancias de votación, las amenazas de desacato militar y las invectivas del General Medina, la primera crítica que recibe la Ley radica en su reconocimiento de la amenaza, de la presión como fuente de derecho.

Con respecto al restablecimiento de “plena vigencia del orden constitucional” parece importante hacer algunos comentarios. Como lo precisa el artículo “Impunité de fait, impunité de droit” de Gilberte Deboisvieux<sup>214</sup>, la impunidad *de hecho* interviene como consecuencia de la “ausencia de reglas o de ausencia de aplicación de dichas reglas. Resulta por lo general de una relación de fuerzas arcaicas o elementales y/o de ausencia de Estado”. Por su parte, la impunidad *de derecho* corresponde al resultado de la voluntad política de un gobierno que se somete a la presión de grupos poderosos y legitima por leyes de amnistía las violaciones cometidas por ellos. En el caso uruguayo, no se puede hablar de derecho, sino sólo de Estado legal, ya que el Estado de derecho supone la aplicación real, plena, indiferenciada de las reglas adoptadas por el Estado legal. Entonces, la consideración según la cual la adopción de la ley de Caducidad fija el fin de la transición y el restablecimiento por completo del “orden constitucional” parece altamente discutible.

Para seguir comentando el texto de la Ley, debemos considerar otro elemento: se establece en el primer artículo la suspensión de la pretensión punitiva del Estado para con los “funcionarios militares y policiales, equiparados y asimilados por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones y en ocasión de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el período de facto.” En esto hay un indicio de concordancia con las Leyes de Obediencia Debida promulgadas en el mismo lapso de tiempo en Argentina. El hecho de que un hombre actúe por obligación, respetando las órdenes de sus superiores, le hace entonces irresponsable de las violaciones cometidas. Si la ley protege a los subalternos, los mandos no fueron deudores, por tener también la garantía de no persecución, además de conservar sus puestos y funciones dentro de las instituciones castrenses.

El segundo artículo considera los casos no incluidos en el marco de la ley: los que han sido objeto de “auto de procesamiento [antes de] la fecha de promulgación de esta ley” y “los delitos que se hubieran cometido con el propósito de lograr, para su autor o para un tercero, un provecho económico”.

El artículo 3 estipula que cada denuncia hecha debe ser señalada por el Juez al Poder Ejecutivo, quien determina, dentro de un plazo de treinta días, “si el hecho investigado lo considera comprendido o no en el artículo 1° de la [...] ley”. En el caso afirmativo, el Juez deberá clausurar la denuncia y archivarla, mientras que en caso negativo, deberá proseguir la indagatoria. A partir de la fecha de promulgación de la ley, las demandas presumiblemente inscritas en el artículo primero quedan suspendidas hasta la recepción de la comunicación del Poder Ejecutivo por el Juez.

El artículo 4 define que en las denuncias « referentes a actuaciones relativas a personas presuntamente detenidas en operaciones militares o policiales y desaparecidas, así como de menores presuntamente secuestrados en similares condiciones » el Juez debe remitir al Poder Ejecutivo los testimonios de las denuncias que se efectuaron antes de la fecha de promulgación de la ley. Las investigaciones quedarán entonces en manos del Poder Ejecutivo, que se compromete a dar una respuesta a los denunciados y a poner “en su

---

<sup>214</sup> Deboisvieux, Gilberte, *Ibidem*

conocimiento la información recabada”. De esta forma, lo que subraya Gilberte Deboisvieux en su artículo ya no se aplica: precisa que si la amnistía detiene la acción pública, no impide la acción civil, el proceso puede desarrollarse ante jurisdicciones civiles, pero en este caso, las investigaciones no están en las manos ni de la Justicia Penal ni de la Justicia Civil, sino del Poder Ejecutivo. Si bien los hechos pueden teóricamente ser investigados, no pueden ser castigados, y la realización del trabajo de investigación puede ser cuestionada: al estar en manos del Poder Ejecutivo, se reniega la separación de poderes propia de un Estado de derecho.

Los artículos siguientes, por constituir puntos vinculados a la organización interna de las Fuerzas Armadas, no aportan avances a nuestro trabajo, sólo es menester precisar que fijan la rehabilitación de los militares excluidos de la institución durante la dictadura por aplicación del decreto-ley 14.157, de febrero de 1974, y prevén nuevas nominaciones para cargos castrenses, lo que, a pesar de las apariencias, no va en contra de la conservación de sus puestos para los responsables de violaciones de derechos humanos.

Entonces, si bien se debe subrayar que en los casos en los cuales se ha cometido una pluralidad de violaciones e incluyen violaciones económicas, una puerta queda abierta en cuanto a su investigación y juicio, en la mayoría de los casos, la Ley de Caducidad se inscribe en la propensión propia a los gobiernos de transición de adoptar leyes de amnistía en nombre de la reconciliación nacional. La ley de Caducidad, como leyes de amnistía propiamente dichas, constituye una extinción de la acción pública: por ella, los hechos reprochados pierden de cierta forma su carácter delictivo, los que aún no han sido descubiertos no pueden ser investigados (a excepción, teóricamente de los casos de desaparición y de delito económico), y los descubiertos no se someten al castigo previsto por la ley.

Estos comentarios someros nos permiten percibir las implicaciones y las consecuencias que la ley 15.848 va a tener en cuanto a la gestión del pasado. En efecto, si no constituye formalmente una ley de amnistía, a medias palabras es lo que augura. La proximidad paronímica entre las palabras amnistía y amnesia nos lleva a pensar en las voluntades subyacentes a la promulgación de esta ley. Evocábamos, al comentar el primer artículo, la voluntad abierta de cerrar el proceso transitorio, pero se puede ir más allá de lo admitido por el texto, para destacar su verdadero alcance.

### 3. IMPUNIDAD Y GESTIÓN DEL PASADO RECIENTE

Según lo concedido por el texto de la Ley de Caducidad, la voluntad de ésta es cerrar definitivamente el proceso transicional. Aparece interesante, a la hora de analizar sus consecuencias y secuelas, poner en tela de juicio la perspectiva admitida según la cual ese tipo de ley responde a una necesidad de generar un proceso de transición hacia la democracia, entendido entonces que por ello pasa el proceso de reconciliación.

#### *IMPUNIDAD Y TRANSICIÓN*

El artículo “La réconciliation après un conflit violent” del International Institute for Democracy and Electoral Assistance entiende que una “democracia eficiente después de un conflicto se erige en una doble fundación: un conjunto de estructuras y procesos equitativos para tratar de manera pacífica los problemas que dividen a una sociedad, y [...] un conjunto



de relaciones de cooperación”<sup>215</sup>. Esas relaciones conciernen a la sociedad en su conjunto. “La reconciliación apoya a la democracia desarrollando relaciones de cooperación necesarias a su aplicación exitosa”, nos dice el IDEA. ¿Pero cuáles son las condiciones que aseguran la reconciliación? Se somete a distintos factores, según el contexto, pero siempre figurarán entre ellos la herencia del pasado, o sea hasta dónde debe remontar el proceso en la historia colectiva, la intensidad de la violencia pasada, o sea la escala del problema que debe ser tratado, y con ella, la extensión de los daños físicos, comprendido como el estado económico, logístico y material en el cual está el país. El tipo de transición política es también un factor de la determinación del proceso de reconciliación: si se ha hecho de manera negociada puede prever un proceso de negociación de igual a igual entre los actores salientes y entrantes o favorecer la amnistía de los salientes. Por otro lado, los intereses comunes a los distintos grupos pueden también servir a la causa de la reconciliación. El último elemento condicionante es la cultura, o sea la manera según la cual una sociedad asimila un pasado reciente, que puede ser un recurso de la aplicación de reconciliación. Más allá de las condiciones internas, se debe subrayar que la comunidad internacional desempeña un papel cada vez más fuerte a medida que se crea un orden jurídico internacional.

Este proceso de reconciliación responde a la necesidad crucial de volver a encontrar un equilibrio democrático. Pero pasa también por el reconocimiento y el castigo de los crímenes del pasado. Sin embargo, “el castigo puede potencialmente administrar una justicia satisfactoria y reconciliadora o poner en peligro los procesos de reconciliación y de democratización”<sup>216</sup>. Pero el concepto de justicia se debe diferenciar según dos acepciones: “puede ser punitiva y basada en la acusación [o] puede ser restauradora y basada en la mediación”. Para sopesar el pro y el contra de la justicia punitiva, hay que ver que favorece la confianza de las víctimas y de la sociedad, por impedir la vuelta en el poder de los responsables de la violencia pasada, y establecer sus responsabilidades individuales en los hechos cometidos. Además, refuerza la legitimidad del proceso de democratización preparando “el renacimiento ético y político”<sup>217</sup>, y rompiendo con la cultura de impunidad vigente en el pasado por restablecer garantías de no repetición. Sin embargo, comporta límites y peligros. En efecto, lo que subleva el artículo del IDEA es que las prioridades que se imponen tras la conjunción de fuerzas políticas, culturales e históricas pueden ser distintas de la búsqueda de una justicia punitiva. Vinculado con esta idea viene el riesgo de parálisis de la gobernanza: la puesta en marcha de procesos judiciales puede tener efectos desestabilizadores sobre los acuerdos que habían permitido la vuelta a la democracia y a la paz: las autoridades castrenses pueden responder por el desacato y amenazas de golpe militar, como fue el caso en Uruguay.

A la luz de estos riesgos, existen alternativas a la puesta en marcha de una justicia punitiva, cuando aparece como demasiado peligrosa, o difícil. Se catalogan 4 formas de justicia sin castigo formal:

- la descalificación de los agentes del régimen anterior, que puede tomar distintas formas (descalificación política, pérdida del derecho de voto, exclusión de la policía, Fuerzas Armadas, administración pública, o pase a retiro),

---

<sup>215</sup> IDEA (2004), Síntesis de *La réconciliation après un conflit violent*, [En línea] [http://www.idea.int/publications/reconciliation/upload/policy\\_summary\\_fr.pdf](http://www.idea.int/publications/reconciliation/upload/policy_summary_fr.pdf) (Consultado el 6.04.2012), p 3, traducción nuestra

<sup>216</sup> IDEA, *Ibidem*, p 15

<sup>217</sup> IDEA, *Ibidem*, p 15



- la amnistía, recurso más corriente que no permite romper con el ciclo de la impunidad, pero pretende facilitar la instauración de la paz por dar una inmunidad, “variante de la impunidad”<sup>218</sup> provisional y limitada a los responsables de violaciones o delitos antes del restablecimiento de la democracia. Pero se señala que es una opción arriesgada, que reduce la confianza y aumenta la desilusión de buena parte de la sociedad en el proceso de reconciliación, por dar una impresión de unilateralidad y de arbitrariedad. Debe concebirse como último recurso, pero con condiciones especiales: un debate público antes de su adopción, que permita la verdad y la reparación, tanto como garantice el respeto del Estado para con los derechos humanos.

- la justicia restauradora aparece como el último recurso, llamando a todas las víctimas y comunidades a participar en el proceso de las infracciones, con el fin de restablecer las relaciones entre víctimas y agresores y entre los distintos grupos, más allá del simple castigo a los culpables, sino inscribiéndose en una política de reconciliación. Pero se puede dar en contextos particulares, en los cuales intervienen formas tradicionales de justicia, basadas en el restablecimiento del vínculo, de las relaciones sociales. Las debilidades de esta forma alternativa de justicia se comprueban tras la parcialidad de los que tienen el timón del proceso, y en la posibilidad de reflejo de desigualdades de poder en las negociaciones de los actores.

### ***IMPUNIDAD: LA MIRADA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES***

Como lo subraya el artículo mencionado, la amnistía no es el recurso único que existe para pasar la página: otros recursos permiten “saldar las cuentas”, mientras que la amnistía no hace otra cosa que impedir las persecuciones por hechos que quedan, y son, por esencia, reconocidos como delictuosos. En efecto, a pesar de su poder denegatorio, la amnistía no legitima las acciones cometidas. Pero otras consideraciones permiten poner en tela de juicio la necesidad de este tipo de leyes para acabar con el proceso transitorio. En efecto, si bien la impunidad ha podido ser concebida en un primer momento como un “daño necesario”, como lo recuerda Federico Andreu-Guzmán<sup>219</sup>, se debe señalar que las percepciones han evolucionado en cuanto a este punto. Analizar las evoluciones de las consideraciones de las organizaciones internacionales en cuanto a la impunidad aclara el tema.

En efecto, a partir de los años ochenta se nota la emergencia de argumentos en contra de las leyes de impunidad por parte de las organizaciones internacionales e incluso la aparición de normas jurídicas internacionales en contra de la impunidad. Si es verdad que fue asumida durante un largo periodo como el precio que hay que pagar para asegurar la transición a la democracia, incluso por instancias de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos siempre se opusieron a estos principios. Su acción, sumada a los mecanismos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, dio nacimiento a partir de 1981 a un vuelco por parte de las Naciones Unidas, que pidieron a los Estados que se abstuvieran de promulgar amnistías que impidieran las investigaciones (sobre las desapariciones forzadas en un primer momento). La

---

<sup>218</sup> IDEA, *Ibidem*, p 17

<sup>219</sup> Andreu-Guzmán, Federico (2008), « Impunidad y Derecho Internacional: algunas consideraciones histórico-jurídicas sobre la lucha contra la impunidad » en *Mouvements*, 2008/1 N°53 p 54-60 [En línea] <http://www.cairn.info/revue-mouvements-2008-1-page-54.htm> (Consultado el 3.03.2012) o en [http://lipietz.net/spip.php?page=article&id\\_article=2138](http://lipietz.net/spip.php?page=article&id_article=2138) (Consultado el 7.03.2012)

Declaración del Programa de acción adoptado por la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos de Viena en 1993 estipuló que “los gobiernos deben derogar la legislación que favorezca la impunidad de los autores de violaciones graves de los derechos humanos, como la tortura, y castigar esas violaciones, consolidando así las bases del imperio de la ley”<sup>220</sup>.

En la misma perspectiva, es a finales de la década de los 1980 que surgen las primeras normas de Derecho Internacional de Derechos Humanos respecto a la impunidad. En el año 1992 se firma la adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas<sup>221</sup> en la cual aparece la primera norma prohibitiva de amnistías u otras medidas análogas. En 2005, la Comisión de Derechos Humanos recomendó a todos los Estados implementar en el marco de sus esfuerzos contra la impunidad el *Conjunto actualizado de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*<sup>222</sup>, cuyo primer principio define que la impunidad “constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la Justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones.”

La actividad de control de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas jugaría un papel de suma importancia en la lucha contra la impunidad. El Comité de los Derechos Humanos ha concluido que “las amnistías son generalmente incompatibles con la obligación de los Estados de investigar tales actos [de tortura], de garantizar que no se cometan tales actos dentro de sus jurisdicción y de velar por que no se realicen tales actos en el futuro. Los Estados no pueden privar a los particulares del derecho a una reparación efectiva, incluida la indemnización y la rehabilitación más completa posible”<sup>223</sup>. El Comité de Derechos Humanos lo ha reiteradamente reafirmado al examinar las leyes de amnistías adoptadas por Argentina<sup>224</sup>, Chile<sup>225</sup>, y Uruguay<sup>226</sup>. A partir de este momento, la comunidad internacional concurre a un mismo objetivo: luchar contra las políticas y leyes de amnistías que “contribuyen a crear una atmósfera de impunidad para los perpetradores de violaciones de los derechos humanos y socavan los esfuerzos encaminados a restablecer el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho”<sup>227</sup>. En otros términos afirman la inconformidad de dichas leyes con las obligaciones de los Estados que firmaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>228</sup>, a garantizar recursos para las víctimas de tales violaciones.

---

<sup>220</sup> Conferencia Mundial de Derechos Humanos - Declaración y Programa de Acción de Viena, Junio 1993 DPI/1394-48164-October 1993-/M, Sección II, párrafo 60, pág. 65, citado en Federico Andreu-Gusman

<sup>221</sup> Resolución 47/133 de 18 de diciembre de 1992 citado en Federico Andreu-Guzmán, *Ibidem*, nota 63

<sup>222</sup> E/CN.4/2005/102/add.1 de 8 de febrero 2005 citado en Federico Andreu-Guzmán, *Ibidem*, nota 12

<sup>223</sup> Observación general No. 20 (44) sobre el artículo 7, citado en Federico Andreu-Guzmán, *Ibidem*, nota 15

<sup>224</sup> CCPR/C/79/Add.46;A/50/40, párrafo 144 y CCPR/CO/70/ARG, párrafo 9, citado en Federico Andreu-Guzmán, *Ibidem*, nota 16

<sup>225</sup> CCPR/C/79/Add.104, párrafo 7, citado en Federico Andreu-Guzmán, *Ibidem*, nota 17

<sup>226</sup> CCPR/C/79/Add.19 párrafos 7 y 11; CCPR/C/79/Add.90, Parte “C”; y Dictamen de 9 de agosto de 1994, Caso Hugo Rodríguez (Uruguay), Comunicación No. 322/1988, CCPR/C/51/D/322/1988, párrafo 12,4, citado en Federico Andreu-Guzmán, *Ibidem*, nota 27

<sup>227</sup> Andreu-Guzmán, Federico, *Ibidem*, párrafo 2

<sup>228</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas (1976), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. [En línea] <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1966-ProtocoloFacultativoPactoDerechosCivilesyPolitic.htm> (Consultado el 3.03.2012)

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó en este sentido unas resoluciones en las que recuerda a los Estados que “los responsables de graves violaciones de derechos humanos y de crímenes bajo el derecho internacional deben ser llevados ante la justicia, juzgados y sancionados con penas apropiadas”<sup>229</sup>. En un informe de 2000, el Secretario General de las Naciones Unidas resumió la política de la organización así: “aunque reconocen que la amnistía es un concepto jurídico aceptado y una muestra de paz y reconciliación al final de una guerra civil o de un conflicto armado interno, las Naciones Unidas mantienen sistemáticamente la posición de que la amnistía no puede concederse respecto de crímenes internacionales como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad o las infracciones graves del derecho internacional humanitario”<sup>230</sup>. En materia de justicia de transición, el Secretario General también declaró que en los procesos de paz debe respetarse plenamente el derecho de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación<sup>231</sup>.

Para centrarnos en la situación latinoamericana, hay que considerar las conclusiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>232</sup>, que desde 1992, reiteró en numerosos casos la misma idea: “la aplicación de las amnistías hace ineficaces y sin valor las obligaciones internacionales de los Estados partes impuestas por el artículo 1.1 de la Convención [Americana de Derechos Humanos]<sup>233</sup>; en consecuencia constituyen una violación de dicho artículo y eliminan la medida más efectiva para poner en vigencia tales derechos, cual es el enjuiciamiento y castigo a los responsables”<sup>234</sup>. Más precisamente, condena la incompatibilidad de las leyes de amnistía adoptada en Argentina, Chile y Uruguay con las obligaciones de los Estados fijadas por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para la Corte, las amnistías constituyen una violación al derecho de protección judicial y a un recurso efectivo para las víctimas, tanto como constituyen perpetuación de una impunidad nacida en contextos autoritarios.

En resumidas cuentas, el trabajo de las organizaciones internacionales demuestra la caducidad de los argumentos según los cuales las leyes de amnistía son los únicos recursos judiciales para saldar las cuentas del pasado. Por añadidura, se ha demostrado a lo largo de los avances de las políticas y medidas jurídicas internacionales, cuán importante y peligrosas son las secuelas dejadas por la adopción de ese tipo de leyes. Efectivamente, se ha revelado que la adopción de tales medidas esconde voluntades profundas de mirar hacia adelante, prescindir del pasado, como si quitándoles a los agresores su responsabilidad y al hecho su carácter delictivo y propiamente en contra de la naturaleza humana, se le pudiera quitar al pasado su dimensión violenta y traumática. Pero como lo hemos visto, si la sociedad puede aceptar momentáneamente renunciar a su derecho a la memoria, a la justicia, y a la verdad, para permitir el asentamiento estable de la democracia, es precisamente por la devolución de estos derechos esenciales que se asegura la evolución y la estabilización de la democracia.

---

<sup>229</sup> Andreu-Guzmán, Federico, *Ibidem*, nota 54

<sup>230</sup> S/2000/915, párrafo. 22.

<sup>231</sup> Ver entre otros, Comunicado de prensa del Secretario General SG/SM/9400 de 1 de julio 2004; e informe *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, S/2004/16.

<sup>232</sup> La Convención Americana sobre Derechos (también llamada Pacto de San José de Costa Rica o CADH) fue suscrita, tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José de Costa Rica y entró en vigencia el 18 de julio de 1978. Los Estados partes en esta Convención se “comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna”.

<sup>233</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (o CIDH) es una de las dos entidades del sistema interamericano de protección de derechos humanos, cuyo segundo órgano es la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

<sup>234</sup> Andreu-Guzmán, Federico, *Ibidem*, nota 36

Por lo tanto, es de suma importancia considerar las evoluciones por las cuales transita el tema de la impunidad.

## II. EVOLUCIONES DEL DEBATE EN TORNO A LA IMPUNIDAD

Las perspectivas globales que se han propuesto en un primer momento fijaron la amnistía concedida a los responsables de violaciones de los derechos humanos durante el periodo de facto como una condición de la recuperación de la estabilidad democrática. Los consejos y las perspectivas que ofrecía el artículo del International Institute for Democracy and Electoral Assistance acerca de los procesos de reconciliación fijaba dos características de la concesión de amnistía: el carácter momentáneo de renuncia por el pueblo a sus derechos, y la necesidad de debate público para la concesión de la amnistía. En el caso concreto del Uruguay, ya aparece evidente que ninguna de las dos cláusulas fue respetada, pero es de gran interés poner en paralelo la evolución del tema y los requisitos previamente expuestos.

### 1. REFERENDOS PÚBLICOS Y AVANCES SOBRE LA GESTIÓN DEL PASADO RECIENTE

En cuanto a la consultación pública sobre la adopción de leyes sobre el enjuiciamiento de los responsables de la violencia del pasado, es evidente que en el caso de Uruguay, no existieron debates previos a la adopción de la Ley de Caducidad. Sin embargo, hay que subrayar que la promulgación de dicha ley se produjo en un contexto de alta tensión y de críticas importantes por parte de sus detractores.

Desde el mes de abril 1987, unos legisladores del Partido Nacional que pertenecían al Movimiento Nacional de Rocha se opusieron a la aprobación de la Ley 15.848, afirmando su inconstitucionalidad debida a las presiones hechas al Cuerpo Legislativo, a raíz de la otorgación de la amnistía ante actos de “desacatamiento considerados como inevitables”, refiriéndose a la actitud amenazante del General Medina que hemos explicado anteriormente. Pero denunciaban también la ofensa causada por los cuatro primeros artículos de la Ley a la institución republicana, cargándola de una ofensa de la cual sólo las Fuerzas Armadas hubieran debido responder, y reprochando en fin que una ley de amnistía hubiera debido ser discutida bajo el régimen de Asamblea General y votada por 2/3<sup>235</sup>.

Paralelamente, y después de la adopción de dicha ley, la asociación *Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas* y otras organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, junto con partidos de izquierda y algunos sectores del Partido Nacional, lanzaron un llamado a referendo para abrogar la Ley de Caducidad. Entonces, en enero de 1987, después de largos debates sobre su pertinencia, se constituyó la Comisión Nacional Pro Referendo, que obró hasta el mes de diciembre de 1988 para recoger las firmas necesarias a la convocación de un referendo (25% de los votantes). Como lo subraya Óscar Destouet, “fueron más de dos años de intensas movilizaciones y discusiones por todo el país, con una férrea obstrucción desde el gobierno

---

<sup>235</sup> Seré, Gabriel, “Blancos pretendieron anular la Ley de Caducidad durante 1987”, *La Red 21*, 23/02/2009. [En línea] <http://www.lr21.com.uy/politica/354035-blancos-pretendieron-anular-la-ley-de-caducidad-durante-1987> (Consultado el 3.03.2012)

del Dr Julio María Sanguinetti quien interpuso variadas chicanas”.<sup>236</sup>En definitiva, el 16 de abril de 1989 tuvo lugar el referendo “bajo el miedo cercano a los militares golpistas y los civiles complacientes”. Como se podía prever, debido a la cercanía de los peligros y al miedo entre otros elementos condicionantes, el resultado fue a favor del mantenimiento de la ley: 56,1% de los votantes la aprobaron. Pero las consecuencias de la ley alcanzaron ámbitos más allá de la justicia: la ley “cubrió con su manto una impunidad mucho más allá de lo proceso penal [sic]. El negacionismo y el silencio olvidadizo comenzó a adueñarse de las mentes de muchos uruguayos”<sup>237</sup>. Aquí se prueba lo que dijimos anteriormente: aunque la Ley de Caducidad no constituye formalmente y oficialmente un decreto de olvido y amnesia, lo tiene forzosamente por consecuencia.

En cuanto a las explicaciones de este primer resultado, la asociación *Familiares*, según las conclusiones sacadas por Eugenia Allier Montaña<sup>238</sup>, considera que son las siguientes: el miedo, “la falsa equivalencia” presentada entre la ley de caducidad y la ley de amnistía para los presos políticos, la propaganda para la Paz en defensa del *statu quo*, el escepticismo en cuanto al juicio de los responsables aunque se anule la ley, y aun en cuanto al hecho de que hubiera o no de enjuiciar a los responsables. Un elemento sobre el cual insisten varios miembros de *Familiares* es la noción de miedo, vinculada con un estado de cansancio ambiental: había una voluntad de reglar una vez por todas las cuestiones vinculadas con el pasado.

Lo que también añade Eugenia Allier Montaña es que otros factores, como las diferencias políticas entre la capital y el interior del país, el miedo, la “prudencia” y el “conservadurismo uruguayo”, tanto como el deseo de preservar la democracia a todo precio, la influencia de los posicionamientos de los partidos, influenciaron mucho los resultados. Sin embargo, otro elemento es de suma importancia: la imposibilidad para los uruguayos exiliados de expresar su voz, tanto como el carácter obligatorio del voto en un momento en cual aún no se ha tomado distancia con el “pasado” que se pretende juzgar.

A pesar de todo, el referendo aparece como el punto final puesto a un debate de cuatro años acerca de la pertinencia de enjuiciar o no a los militares, policiales, y asimilados responsables de violaciones a los derechos humanos. Huelga decirlo, los resultados del plebiscito de 1989 dividieron a la sociedad: “quienes votaron verde se sintieron los uruguayos éticos con memoria mientras quienes lo habían hecho por la papeleta amarilla de mantener la ley de impunidad callaron su voz.”<sup>239</sup>Pero el silencio emanado del fracaso plebiscitario no pudo ser definitivo. Si bien la memoria pública se desdibuja con el referendo, los cambios políticos y sociales van a renovar aquellas discusiones sobre el pasado reciente.

En efecto, después del referendo de abril de 1989, las organizaciones de defensa de los derechos humanos, el grupo Familiares, los sindicatos, y los partidos políticos que habían luchado a favor de la justicia, de la verdad y de la memoria, se eclipsan del escenario público, al considerar que la cuestión había sido arreglada democráticamente. Sin embargo, continúan su trabajo en silencio, aunque las cuestiones sobre el pasado dictatorial quedan

---

<sup>236</sup> Destouet, Óscar (2009), “Verde y Rosado colores contra la impunidad en Uruguay”, Revista *Quadern*, Barcelona, N°173, p 10-11

<sup>237</sup> Destouet, Óscar, *Ibidem*, p 11

<sup>238</sup> Allier Montaña, Eugenia « Les disparus politiques en Uruguay, entre l’histoire et la mémoire », *Angles Mort*, N°10, 2011 [En línea] <http://cm.revues.org/864> (Consultado el 2.01.2012)

<sup>239</sup> Destouet, Óscar, *Ibidem*, p 11

ausentes del debate público, y a pesar de nuevos acontecimientos violentos en la región que instalan una nueva ola de miedo (como el asesinato de Eugenio Berríos en 1992, químico que debía declarar en el marco de procesos de militares en Chile).

Después de varios años, nuevas circunstancias generan la vuelta de los debates en el espacio público: se debe tanto a eventos regionales como a acontecimientos internos al país. En marzo de 1995, el periodista Horacio Verbitsky presenta en Buenos Aires el libro *El Vuelo*, en el cual un militar revela las violaciones hechas a los derechos humanos en la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) que cuenta más de 5000 detenidos asesinados, y el modo operatorio de los “vuelos de la muerte”. En abril, Martín Balza, Jefe del Estado Mayor del Ejército argentino, reconoce públicamente el asesinato de varios detenidos políticos, considerándolo como un error de “algunos, muy pocos, [que] usaron los armas para su provecho personal”, pero asegurando su voluntad para abrir los documentos militares –si se encuentran- que pudieran ayudar a la verdad sobre la situación de los desaparecidos<sup>240</sup>.

En cuanto a los eventos internos, se deben señalar la constante actividad de la asociación *Familiares* y la aparición de nuevas generaciones, junto con el fortalecimiento de los movimientos sociales, y al nacimiento de nuevos grupos que reclaman la verdad sobre el pasado (*Hijos, Familiares de Asesinados por Razones Políticas*, grupos de ex presos). Un elemento determinante es la evolución de las demandas de las organizaciones: después del referendo, las luchas no son a favor de la Justicia, sino de la Verdad y de la Memoria.

En 1995 se desarrolló la primera Marcha del Silencio, manifestación convocada por la asociación Familiares, que reunió cerca de 70.000 personas bajo el eslogan “Verdad, Memoria y Nunca Más”: el 20 de mayo –fecha aniversario del asesinato de Zelmar Michelini y Hector Gutiérrez Ruiz- se fija como fecha de conmemoración y de lucha por la memoria hasta nuestros días. Por otra parte, el inicio de los años 2000 marca el periodo de localización de los últimos menores desaparecidos (Carlos de Luccía Leiro en 1995, Andrea Hernández Hobbas en 1998, Carmen Gallo Sanz en 1999, María Macarena en 2000, Simón Riquelme en 2002).

En el año 2000, la Resolución del 9 de agosto del Presidente Jorge Batlle forma la Comisión Para la Paz, cuyo objetivo es la promoción de políticas de reparación económica y legal para las víctimas de la represión. Sin embargo, hay que subrayar su carácter restringido: se trata de dar respuestas en cuanto a los desaparecidos pero deja de lado la denuncia de los responsables de violaciones de los Derechos Humanos y todas implicaciones judiciales. Parece importante reflexionar acerca del nombre de esta comisión, a la manera de Eugenia Allier Montaño: el término de “verdad” no figura en sus objetivos, es el término de “paz” próximo de la consideración de reconciliación que define sus funciones. Esto encuentra explicación en el hecho de que los gobiernos de los años anteriores gestionaron el pasado reciente de distintas maneras, pasado que sin embargo sigue siendo conflictivo: cuando no se buscaba borrarlo de la memoria y del debate público, se define como “guerra” entre dos bandos antagónicos (Fuerzas Armadas y guerrilla) a través de la teoría de los “Dos Demonios”. La iniciativa de Batlle de “consolidar la pacificación nacional y sellar para siempre la paz entre los uruguayos”<sup>241</sup> se inscribe en esta misma trayectoria: la voluntad de “paz” no tiene que presentarse si no hubo “guerra”. Lo que se puede pensar es que se trata

<sup>240</sup> Balza, Martín (1995), *Declaración pública*. [En línea]

<http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/document/militar/balza95.htm> (Consultado el 22.03.2012)

<sup>241</sup> Informe Final de la Comisión Para la Paz (2003), p 5 [En línea] [archivo.presidencia.gub.uy/.../Informe\\_final.doc](http://archivo.presidencia.gub.uy/.../Informe_final.doc) (Consultado el 23.03.2012)



más de gestionar un conflicto memorial que el conflicto en sí, pero el reflejo del pasado en el presente trata justamente de ganar las batallas del pasado en el presente. Hay que reconocer que según su *Informe Final*, la Comisión intentó actuar como comisión de verdad, más allá de las misiones definidas previamente, es decir con el objetivo de establecer tanto como fuera posible la verdad en cuanto a los detenidos desaparecidos.

La Comisión Para la Paz recibió 223 denuncias de desapariciones, y sin ser un organismo judicial, sus miembros decidieron declarar a una persona “desaparecida” sólo en los casos en los cuales estaban “íntimamente persuadidos de que los elementos de juicio obtenidos, además de ser coherentes con los elementos de juicio incluidos en las denuncias, condecían con la verdad histórica”<sup>242</sup>, o sea que utilizan la libre convicción o convicción moral como fuente de decisión. De los 38 casos reconocidos como desaparecidos en Uruguay, el Informe reconoce la muerte de 26 uruguayos. El informe da cuenta de 128 confirmaciones de las 182 denuncias hechas sobre uruguayos desaparecidos en Argentina, 7 confirmaciones de las 8 denuncias en Chile, 2 de las 2 en Paraguay, y una en Bolivia (los casos de Colombia y Brasil se descartan). En cuanto a los menores desaparecidos, 33 casos de las 40 denuncias se descartan, un caso se confirma, y los demás esperan resoluciones.

Se reconoce también la existencia de la Operación Zanahoria (desentierro, incineración y dispersión de las cenizas de los cuerpos enterrados clandestinamente en predios militares) descubierta por Rafael Michelini en 1996 gracias a unos testimonios de militares, que impide encontrar los cuerpos. El informe admite que los desaparecidos no pertenecían a “organizaciones subversivas” cuya existencia había sido erradicada tras el aniquilamiento de la guerrilla en 1972. Más allá de los casos de desaparición, el informe reconoce “graves violaciones de los derechos humanos bajo el régimen de facto”<sup>243</sup>. Constituye por consiguiente un reconocimiento oficial de los “delitos de Estado” perpetrados por agentes del Estado implicados en la represión, sin nombrarlos pero condenando la violencia del pasado en su globalidad. El informe quería ser una “historia oficial” en cuanto a los desaparecidos, oficializa ciertos hechos del pasado: la muerte de los desaparecidos no en una guerra sino como consecuencia de violaciones de los Derechos Humanos.

En abril de 2003, la Comisión Para la Paz entrega su informe final, hecho inmediatamente seguido de declaraciones mediáticas por el presidente Batlle, en las cuales acepta oficialmente las conclusiones del informe<sup>244</sup>, consideradas como una versión oficial sobre la situación de los detenidos desaparecidos. Decreta el 16 de abril de 2003 la Ley de Punto Final, que firma la ratificación de las conclusiones de la Comisión Para la Paz y el pleno cumplimiento de las disposiciones del cuarto artículo de la Ley de Caducidad. Si bien, en un primer tiempo, las conclusiones del informe tienen una buena recepción, la media verdad del informe en cuanto a los desaparecidos y el punto final de la reflexión sobre un pasado conflictivo suscitan reacciones. Conviene recalcar que el *Informe Final* está puesto en tela de juicio, porque ha sido demostrado en varias ocasiones la falsedad de ciertas informaciones que contiene. Uno de los elementos más discutidos es la revelación por fuentes militares de la existencia de la Operación Zanahoria, que habría consistido en borrar todas las huellas de los desaparecidos enterrados clandestinamente en predios militares, desplazando los cuerpos y reduciéndolos a cenizas. Si bien no se rechaza la posibilidad de la existencia de este tipo de

---

<sup>242</sup> Informe Final de la Comisión Para la Paz (2003), p 14

<sup>243</sup> Informe Final de la Comisión Para la Paz (2003), p 17

<sup>244</sup> Presidencia de la República, *Aceptación de informe de Comisión para la Paz*, 16 abril 2003. [En línea] <http://archivo.presidencia.gub.uy/decretos/2003041605.htm> (Consultado el 5.02.2012)

operación, es su grado de importancia lo que se interroga: cada vez que se encuentra un cuerpo en los predios de los batallones 13 o 14, la tesis militar parece caducar, desmoronándose cada vez más.

### ***AVANCES DE LAS POLÍTICAS EN TORNO AL TEMA: LA REACTIVACIÓN DEL TEMA EN 2005***

Un nuevo periodo se abre en 2005, marcado por la llegada a la presidencia de la izquierda en la persona de Tabaré Vázquez y por el renacimiento de dobles exigencias en cuanto al pasado: la búsqueda de la Verdad, y la demanda de Justicia en cuanto a los responsables de violaciones de los derechos humanos.

Bajo la presión de los organismos internacionales, que consideran que un gobierno de izquierda debe tomar las medidas rechazadas por los gobiernos anteriores, Tabaré Vázquez va a ser el primer presidente que decide conocer con certeza la situación de los desaparecidos buscando localizarlos y demostrar formalmente su existencia. Varios elementos señalan la política de Tabaré Vázquez en términos de gestión del pasado reciente. El primer paso es la orden de investigaciones a los 3 cuerpos de las Fuerzas Armadas en cuanto a los desaparecidos, bajo la forma de un informe entregado entre agosto y diciembre de 2005.

La segunda etapa es la puesta en marcha del trabajo de búsqueda de los cuerpos de los desaparecidos en los predios militares, con el fin de encontrar los restos de desaparecidos enterrados clandestinamente. Dicha tarea pasa por la constitución de equipos de arqueólogos, que trabajan bajo supervisión del Equipo Argentino de Antropología Forense. Han llegado a localizar e identificar 4 cuerpos hasta hoy: los de Ubagesner Chaves Sosa (militante del Partido Comunista) y de Javier Mirando (Profesor de la Universidad de la República) en el Batallón 13 en noviembre de 2005, el de Julio Castro (maestro y periodista comprometido políticamente) en octubre de 2011, y el de Ricardo Alfonso Blanco Valiente (ex dirigente del Partido Comunista Revolucionario y dirigente sindical de la UTE) en marzo de 2012<sup>245</sup>, ambos en los predios del Batallón 14, después del pedido de nuevas búsquedas por el juez Pedro Salazar.

Otro paso se da con el pedido de una investigación histórica a los académicos José Pedro Barrán, Gerardo Caetano y Álvaro Rico en cuanto a las violaciones de los derechos humanos durante la dictadura. Se publicaron dos informes de investigación: *Investigación Histórica sobre los Detenidos Desaparecidos*<sup>246</sup>, en 2007, para responder a la demanda presidencial e *Investigación Histórica sobre Dictadura y Terrorismo de Estado en el Uruguay*, publicada en 2008 a iniciativa de la Universidad de la República<sup>247</sup>. La base de estas investigaciones consiste, según las palabras de Tabaré Vázquez, en “la urgencia de afrontar las cuestiones pendientes en el ámbito de la violación de los derechos humanos perpetrada durante la reciente dictadura y convencidos que la determinación de la verdad de los hechos ocurridos constituye por un lado una reparación impostergable que se debe a las víctimas, a las familias y a la sociedad toda, y por otro lado una condición ineludible para asegurar a las

<sup>245</sup> « Identificado '99,997%' », La República, 17 de abril de 2012 [En línea] <http://www.diariolarepublica.net/2012/04/restos-humanos-batallon-14/> (Consultado el 20.04.2012)

<sup>246</sup> Presidencia de la República (2007), *Investigación histórica sobre Detenidos-desaparecidos* [En línea] <http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/informes/investigacion-historica-sobre-detenidos-desaparecidos> (Consultado el 12.09.2011)

<sup>247</sup> RICO, Álvaro (Coor.) (2008), *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay*. Montevideo, UDELAR – CSIC- FHCE. [En línea] <http://www.cup.edu.uy/index.php/component/content/article/1-latest-news/180-investigacion-sobre-terrorismo-de-estado-disponible-en-la-web> (Consultado el 12.09.2011)



generaciones venideras un futuro de paz”<sup>248</sup>. La primera investigación cuenta 5 tomos que analizan cada caso de desaparición en el Uruguay y en toda la región, según el contexto de represión, detención, desaparición, tanto como recapitulan las denuncias presentadas por las familias y los organismos internacionales. La fuente documental es la del Estado: archivos del Poder Ejecutivo, las Fuerzas Armadas y Policiales, y el Cuerpo Diplomático. La segunda investigación palia las carencias de la primera, ya que evoca más precisamente todas las demás dimensiones y víctimas del terrorismo de Estado. Se organiza en 3 tomos y según el tipo de violación: violación al derecho de vida (asesinatos políticos y síntesis sobre la desaparición forzada), violaciones a la integridad física y a la libertad (encarcelamiento político, represión de género, represión contra los menores de edad, tortura...), pero también violaciones a los derechos civiles (vigilancia a la sociedad, exilio, control de los residentes...) y violaciones a los derechos políticos (represión a los partidos), sindicales (represión a los movimientos sindicales), y a la libertad de enseñanza (represión hacia los docentes y estudiantes, cambios institucionales y resumen del estado y de la evolución de la sociedad en materia de verdad, justicia, memoria y reparación a la víctimas). Lo que se debe recalcar es el carácter abierto de las investigaciones, o sea que toman el contrapunto de la Comisión Para la Paz y de la Ley de Punto Final.

El último campo de evolución de las políticas de Tabaré Vázquez sobre la gestión del pasado reciente es la Justicia: el artículo 3 de la Ley de Caducidad deja la decisión de apertura de las investigaciones en las manos del Ejecutivo, por lo cual Tabaré Vázquez emprende un trabajo de interpretación de la Ley que permitiría la exclusión de los casos del marco definido (delitos cometidos fuera del país, participación de civiles...). Demuestra una fuerte voluntad del gobierno para que se haga Justicia, voluntad que coincide con la llegada de nuevas generaciones de jueces, no comprometidos con la dictadura. Así es como llegamos a las primeras condenas de militares y policías responsables de la desaparición de militantes de izquierda, en septiembre de 2006, a las cuales siguen varias condenas más. En noviembre de 2006, Juan María Bordaberry y Juan Carlos Blanco (canciller de Bordaberry entre 1972 y 1976 y embajador del régimen hasta 1985) están condenados como “coautores de cuatro delitos de homicidio especialmente agravados”<sup>249</sup>, o sea los asesinatos de Zelmar Michelini, Hector Gutierrez Ruiz y de los militantes tupamaros Rosario Barredo y William Whitelaw en Buenos Aires. En diciembre de 2007, el Teniente General Gregorio Álvarez y el Capitán Carlos Larcebeau están condenados por crimen de lesa humanidad. En marzo de 2009, 8 militares y policías están condenados por el secuestro de 28 uruguayos. En 2010, Bordaberry está condenado de nuevo por “atentado a la Constitución”, o sea que se convierte en el primer condenado, en América Latina, por “liderar un golpe de Estado”<sup>250</sup>.

La llegada de José Mujica, ex guerrillero tupamaro, detenido como rehén por la dictadura, a la Presidencia en noviembre de 2009, parece proseguir los objetivos del gobierno anterior: las excavaciones y otros trabajos de investigación siguen, y si algunos casos judiciales encuentran respuestas al nivel internacional, no es verdaderamente el caso a nivel nacional, como lo muestra el proceso Gelman. Para resumir brevemente el caso, María Claudia, nuera del poeta argentino Juan Gelman, fue secuestrada embarazada en 1976 en Buenos Aires. En el marco del Plan Cóndor, fue trasladada a Uruguay, donde dio luz a Macarena. Asesinada la

---

<sup>248</sup> Presidencia de la República (2007), *Investigación histórica sobre Detenidos-desaparecidos*, p 15

<sup>249</sup> Eugenia Allier-Montañón, *Ibidem*, párrafo 67

<sup>250</sup> “Condena a Bordaberry: ‘No hay antecedentes en América Latina’” La Red 21, 12 de febrero de 2010 [En línea] <http://www.lr21.com.uy/politica/399773-condena-a-bordaberry-no-hay-antecedentes-en-america-latina> (Consultado el 20.04.2012)

madre, Macarena fue dada a la familia de un policía y perdió su identidad. En 2000, Macarena fue localizada y tuvo por primera vez contacto con su abuelo paterno, enterándose así de los hechos que rodearon la desaparición de sus padres biológicos. A partir de ese momento, ella emprendió las acciones legales pertinentes para recuperar su verdadera identidad, y tardó 5 años para poder adoptar legalmente el nombre de María Macarena Gelman García Iruretagoyena.

Paralelamente, en 2002 el señor Juan Gelman presentó una denuncia en Uruguay en relación con los hechos ocurridos a su nuera y a su nieta. Desde el año 2003, los procedimientos fueron clausurados por la aplicación de la Ley de Caducidad. En junio de 2005, Juan Gelman pidió reabrir el caso Gelman ante la aparición de nuevas pruebas, por lo cual el Juzgado Letrado de Segundo Turno de Montevideo reabrió la investigación, después que el Poder Ejecutivo decidiera que los hechos no estaban comprendidos por la Ley de Caducidad. Sin embargo, el fiscal Möller, que desde 2002 consideraba que la causa estaba amparada en la Ley de Caducidad, pidió de nuevo que se archivara el caso por aplicación de la Ley de Caducidad, y como causa juzgada. El 19 de octubre de 2005, el archivo del caso fue ordenado por el Tribunal de Apelaciones. El 28 de febrero de 2008, Macarena Gelman realizó nueva denuncia para que se reabriera el caso, y el Juez Pedro Salazar reabrió las investigaciones en agosto.

En varias ocasiones, la justicia uruguaya cerró entonces el caso Gelman invocando la vigencia de la Ley de Caducidad. Entonces, desde 2006, Juan y Macarena Gelman presentaron un recurso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que transfirió el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La demanda que presentaron se refería a la desaparición forzada de María Claudia García Iruretagoyena de Gelman, su detención y traslado en el marco de la Operación Cóndor, la supresión de identidad y nacionalidad de su hija, y la denegación de justicia, impunidad y sufrimiento causado a Juan Gelman, María Macarena Gelman, María Claudia García y sus familias, como consecuencia de la falta de investigación, juzgamiento y sanción de los responsables. En febrero de 2011, según las resoluciones adoptadas por la Corte, el Estado uruguayo debe –entre otras obligaciones- “conducir y llevar a término eficazmente la investigación de los hechos del presente caso, a fin de esclarecerlos, determinar las correspondientes responsabilidades penales y administrativas y aplicar las consecuentes sanciones que la ley prevea, [...]”; “continuar y acelerar la búsqueda y localización inmediata de María Claudia García Iruretagoyena, o de sus restos mortales y, en su caso, entregarlos a sus familiares [...]”; “garantizar que la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, [...] no vuelva a representar un obstáculo para la investigación de los hechos materia de autos y para la identificación y, si procede, sanción de los responsables de los mismos [...]”<sup>251</sup>. También se le obligó a garantizar el acceso público a los archivos del Estado, y a reconocer públicamente su responsabilidad en el caso Gelman, reconociendo también las violaciones hechas a los derechos humanos durante la dictadura. Otra novedad que trae la resolución del caso Gelman es la colocación de una placa conmemorativa en el SIDE, “con la inscripción del nombre de las víctimas y de todas las personas que estuvieron detenidas ilegalmente en dicho lugar”. Por fin, debería organizar conmemoraciones y acciones simbólicas para garantizar la no reiteración de los delitos cometidos y permitir la recuperación de la memoria de las víctimas del régimen *de facto*.

---

<sup>251</sup> Corte Interamericana de los Derechos Humanos, “Caso Gelman vs Uruguay-Sentencia del 24 de febrero de 2011” [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_221\\_esp1.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf) (Consultado el 5.05.2012)

Como consecuencia de estas resoluciones, el 21 de marzo de 2012, el Presidente Mujica realiza un acto público, retransmitido por las cadenas de televisión públicas<sup>252</sup>, en el cual reconoce las responsabilidades del Estado en el caso Gelman, la aplicación del terrorismo de Estado, de la represión a las organizaciones sociales, sindicales y políticas y el control de la sociedad civil durante el periodo *de facto*. Reconoce también que la Ley de Caducidad, en su aplicación y su interpretación, constituye un obstáculo a la investigación del caso Gelman que viola el deber del Estado en cuanto a la garantía de la protección judicial de los ciudadanos.

Si bien la llegada de la izquierda a la presidencia conjeturó la reaparición de los temas de verdad y de memoria en el espacio público, no llegó –a lo menos en un primer momento– hasta generar avances significantes respecto a la evolución del tema de la justicia. Por ser un tema muy polémico, el Frente Amplio decidió, en un congreso previo a las elecciones de 2004, no prever la anulación de la Ley de Caducidad pensando en los perjuicios electorales que podía generar.

## 2. EVOLUCIONES POLÍTICAS Y LEGALES EN CUANTO A LA IMPUNIDAD

Es entonces en 2005 cuando se nota un giro: el gobierno del Frente Amplio estimuló la posibilidad de establecer una ley interpretativa de la Ley 15.848 que permitiera el juicio en los casos en los cuales participaron civiles, pero el proyecto no encontró apoyo. Los movimientos sindicales, asociativos (como *Familiares*), estudiantiles, el semanario Brecha, y algunas fracciones del Frente Amplio como el Partido Comunista de Uruguay, el Nuevo Espacio, o el Partido por la Victoria del Pueblo montaron una campaña para la anulación de la Ley, que, según lo afirman, constituye una violación de los tratados internacionales sobre los Derechos Humanos ratificados por el país, además de reconocer la presión militar como fuente de Derecho.

En noviembre de 2006 se creó la Coordinadora Nacional por la Nulidad de la Ley de Caducidad. En septiembre de 2007, el Teatro Galpón lanza una campaña de recolección de firmas (que debían corresponder con un 10% de los votantes en ese caso) con el motivo de plebiscitar una reforma constitucional de anulación de los cuatro primeros artículos de la Ley. En diciembre, el congreso del Frente Amplio decidió apoyar esta campaña, anunciando públicamente que no contradecía sus líneas preelectorales porque no se trataba de una anulación parlamentaria sino de una sumisión a referendo. En junio de 2009, la Corte Electoral confirmó que las firmas habían sido reunidas para el referendo, que tuvo lugar al mismo tiempo que las elecciones presidenciales, el 25 de noviembre de 2009. Resultó un nuevo fracaso: sólo 47,98% de la población se pronunció por la anulación.

Las explicaciones en cuanto a este nuevo rechazo son múltiples, por lo tanto es un punto que necesita investigaciones. Lo que podemos subrayar de momento es el papel crucial de la imposibilidad para los ciudadanos no residentes en el país de votar: en 2008, se reconocen 700 000 uruguayos no residentes<sup>253</sup>, comparado con una población de 3.334.052 habitantes, lo cual conduce a la conclusión de que un 20% de los ciudadanos teóricos no pudo

---

<sup>252</sup> “Caso Gelmán: Mujica reconoció violaciones a los derechos humanos durante la dictadura”, 21 de marzo de 2012. [En línea] <http://www.tvpublica.com.ar/tvpublica/articulo?id=14033> (Consultado el 23.03.2012)

<sup>253</sup> “Cancillería: hay más de 700.000 uruguayos en el exterior”, *El País digital*, 29 de octubre de 2008 [En línea] [http://www.elpais.com.uy/08/10/29/pnacio\\_378440.asp](http://www.elpais.com.uy/08/10/29/pnacio_378440.asp) (Consultado el 4.03.2012)

pronunciarse. Otro elemento que merece reflexiones más profundas es la trampa que conlleva la formulación de la opinión: sólo se puede votar “Sí” a la anulación de la Ley, esto no quiere decir que los que se abstuvieron de votar apoyaban el mantenimiento sino que su idea quizás no era bastante definida como para merecer el voto, o que hubieran podido preferir la derogación a la anulación. De todas formas, el análisis de los dos referendos, el de 1989 y el de 2009, constituye un eje que merece investigaciones profundizadas, tomando en cuenta, como lo propone Óscar Destouet, los “múltiples vectores políticos, sociológicos, psicológicos, coyunturales y estructurales de la sociedad uruguaya y de este tiempo”<sup>254</sup>. Es precisamente sobre este punto que entendemos trabajar posteriormente.

Sin embargo, para seguir con las evoluciones legales en cuanto al tema de la impunidad, se debe señalar que en 2010, el Frente Amplio presenta nuevo programa de ley interpretativa de la Ley que en los hechos, anula los cuatro primeros artículos de la Ley 15.848, que “presentan una ilegitimidad manifiesta, violan los artículos 4º, 72, 83 y 233 de la Constitución de la República y carecen de valor jurídico alguno”<sup>255</sup>. El Frente Amplio pretende así arreglar graves inconstitucionalidades y por ello “[restablecer] la independencia del Poder Judicial, [adecuar] la normativa legal a las disposiciones de la Constitución y [armonizar] las normas internas a las disposiciones del derecho internacional sobre derechos humanos”, para que “ninguna persona [pueda] escabullirse de la acción de la Justicia”<sup>256</sup>. Pero según los informes de los partidos de la oposición, la iniciativa no recibe la misma recepción: para el Partido Nacional, el proyecto “desconoce la voluntad del Cuerpo Electoral [lo cual sería] tan grave como desconocer el resultado de una elección [...]. Ni la dictadura se animó a desconocer un plebiscito”. Para el Partido Colorado, “el legislador no puede decir que una ley es ilegítima, sólo puede derogarla”, por lo tanto, rechazan el proyecto por “[afectar] la competencia del Poder Judicial, [reinstalar] la responsabilidad penal, [vulnerar] la cosa juzgada, [afectar] la seguridad jurídica de las personas”, argumentos a los cuales añaden la imposibilidad de castigar “lo que no está tipificado como delito en el momento de comisión”. Efectivamente, el delito de desaparición forzada siendo tipificado como tal en 2006, constituye un factor de cuestionamiento de la legalidad de la iniciativa, utilizado como fuente de oposición a la anulación o modificación de la ley, entre otros elementos.

En mayo de 2011, un proyecto de modificación de la Ley, votado por el Senado tras la aprobación por 16 votos afirmativos y 15 negativos es tratado en la Cámara de Diputados. Después de una extendida sesión de 14 horas, la renuncia del diputado del Frente Amplio Victor Semproni, tuvo como consecuencia el fracaso del proyecto, dejando las cuentas en 49 voces pro y 49 contra. En efecto, antes de dejar la sala, Victor Semproni expresó sus argumentos, reafirmando su voluntad de seguir luchando “por verdad, justicia, juicio y castigo a los culpables” y su completo “acuerdo para borrar definitivamente la ley de Caducidad del sistema legal uruguayo, pero esta propuesta que tenemos a consideración es poco segura, y generadora de mayores dificultades”. Tratando de un tema particularmente polémico, ni qué decir que esconde problemáticas complejas: los intereses políticos se entremezclan. Pero parece de suma importancia analizarlos detenidamente, considerando a los actores, y sus intereses.

---

<sup>254</sup> Destouet, Óscar (2009), “Verde y Rosado colores contra la impunidad en Uruguay”, Revista *Quadern*, Barcelona, N° 173, p 11

<sup>255</sup> Proyecto de ley que declare la inaplicabilidad de la Ley de Caducidad [En línea] [http://www.diputados.gub.uy/informacion/pl\\_471/0096-C0395-10.htm](http://www.diputados.gub.uy/informacion/pl_471/0096-C0395-10.htm) (Consultado el 5.02.2012)

<sup>256</sup> « Diputados se cobraron cuentas del pasado en debate », *El País*, 21.10.2010 [En línea] <http://www.elpais.com.uy/101021/pnacio-523349/nacional/diputados-se-cobraron-cuentas-del-pasado-en-debate-por-la-caducidad/> (Consultado el 20.04. 2012)

El último golpe de teatro se produce el 27 de octubre de 2011, cuando, después de semanas de rumores, el Parlamento adopta la Ley N°18.831, que abroga la Ley de Caducidad<sup>257</sup>. El primer artículo restablece la pretensión punitiva del Estado para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado hasta el 1<sup>er</sup> de marzo de 1985, inscritos en el artículo 1° de la Ley de Caducidad. El segundo artículo define que ningún plazo de proceso, prescripción o caducidad puede ser tomado en cuenta porque, como lo define el artículo 3, se trata de crímenes de lesa humanidad, por lo tanto imprescriptibles según los tratados internacionales ratificados por el Estado. Esta ley, promulgada el 28 de octubre por el Presidente Mujica, es actualmente debatida por los cinco jueces de la Suprema Corte de Justicia, que examinan su constitucionalidad. En efecto, los detractores de lo que llaman la “Ley de Punitividad” evocan principios que cuestionan la aplicabilidad de la norma: la prescripción de los hechos, la irretroactividad de la ley (evocamos antes el ejemplo de la tipificación criminal, en 2006, de la desaparición forzada), el principio de *non bis in idem* (según el cual una persona no puede ser enjuiciada varias veces por la misma causa). A pesar de esto, la Corte Interamericana de Derechos humanos ordenó que ninguna norma puede aplicarse para excluir la responsabilidad de los autores o impedir el buen desarrollo del proceso de investigación.

### 3. PAUTAS DE ANÁLISIS

Como lo vimos a través de esa breve recapitulación de las políticas de gestión del pasado reciente, tanto en términos de memoria como en términos de justicia, varias interrogaciones quedan pendientes. Esta parte resume unas pautas de trabajo que permitirán profundizar las primeras constataciones que hemos propuesto.

Para estudiar la evolución de la gestión del pasado reciente desde el ángulo de sus consecuencias sociales, aparecen tres ejes de análisis: el papel de los actores sociales, de la internacionalización del tema y de los intereses políticos. Luego, para tratar de las consecuencias sociales propiamente dichas, o más bien de la construcción social que resulta de este tipo de gestión del pasado, habrá que analizar detenidamente los resultados de los referendos de 1989 y 2009 para destacar qué camino se ha hecho social, política, y culturalmente hablando.

#### ***PAPEL DE LOS ACTORES SOCIALES (ASOCIACIONES COMO FAMILIARES, HIJOS...)***

Evidentemente, la multiplicidad de actores involucrados más o menos directamente en las luchas memoriales, que acompañan las demandas sociales para con el pasado (verdad y justicia) debe ser analizada. Lo que se debe intentar es esbozar el panorama del contexto social desde la salida de la dictadura hasta nuestros días para dar cuenta del camino recorrido. Se debe demostrar cómo las acciones se entremezclan, cobran fuerza y avanzan con pequeñas victorias. Para dar cuenta del camino recorrido, tanto en términos de lucha memorial como al nivel de las demandas sociales, un estudio de los *lugares* –en el sentido amplio que confiere Pierre Nora a la palabra- que las cristalizan resultaría interesante: permitiría ver qué imágenes del pasado se conservan o se eliminan, y qué sentidos se le atribuyen en el presente.

---

<sup>257</sup> Presidencia de la República. Ley 18.831 De la Pretensión Punitiva del Estado, 27 de octubre de 2011 [En línea] [http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2011/10/cons\\_min\\_400.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2011/10/cons_min_400.pdf) (Consultado el 3 .04.2012)

Por otro lado, el doble camino de búsqueda de la verdad, a la vez social y académico podría ser otra vía de análisis, y sería imprescindible analizarlo paralelamente a la lucha contra la impunidad: efectivamente la búsqueda de la verdad es un deber que corresponde al Estado para responder a un derecho social, pero su negación, o a lo menos su obstaculización, da lugar al nacimiento de una actividad social militante, que se inscribe en el tiempo actuando tal vez como una suerte de actor crítico que vigila las prácticas estatales en el ámbito de la verdad y lucha para que se aclaren las verdades escondidas. Resultaría también interesante comparar brevemente los caminos emprendidos por las fuerzas sociales de los países de la región.

### ***INTERESES POLÍTICOS***

Tratándose de un tema particularmente polémico, ni qué decir que esconde problemáticas complejas: los intereses políticos se entremezclan alrededor de la cuestión de la gestión del pasado, y particularmente cuando hablamos del derecho a la justicia. Parece de suma importancia analizar detenidamente esta cuestión, considerando a los diferentes actores, y sus intereses.

Efectivamente, la presidencia de un ex guerrillero, víctima directa y paradigmática de la represión dictatorial levantó muchas esperanzas, pero cabe decir que las cosas no son tan simples, no se pueden tratar ni con maniqueísmo ni con la culpa compartida que quiere imponer la teoría de los dos demonios.

La conflictividad del tema se refleja tras los conflictos interpartidarios, pero incluso intrapartidarios (el MLN se constituye políticamente a través del Movimiento de Participación Popular y toma importancia en el Frente Amplio), e intrainstitucionales (en la institución castrense, por ejemplo). Para reflejarlo sería necesario un análisis profundo de las reacciones a las evoluciones en términos de verdad y justicia: por ejemplo, basta con leer los artículos aparecidos en la prensa de derecha luego de la promulgación de la ley 18.831, o del cumplimiento de las resoluciones jurídicas en cuanto al Caso Gelman para entender la tensión que revela el tema.

### ***INTERNACIONALIZACIÓN DEL TEMA: PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES***

Hablando de violaciones de los derechos humanos, es de suma importancia cuestionar el papel que han desempeñado y desempeñan las organizaciones internacionales en las evoluciones: si bien la legislación internacional condena claramente este tipo de delito, lo que se debe interrogar es la reacción de los organismos durante el proceso dictatorial y desde la recuperación de la democracia. Entre otros, el papel de la Comisión y de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) se debe analizar detenidamente: creada desde 1959, la evolución de su involucramiento en los casos regionales resulta cuestionable.

Para analizar concretamente la “internacionalización del tema”, es preciso centrarse en los casos judiciales en los cuales intervienen las organizaciones internacionales. Dos casos se deben señalar para el Uruguay: la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de Caducidad por la CIDH en 2009, en el caso Nibia Sabalzaray<sup>258</sup>, y la sentencia de 2011 en

---

<sup>258</sup> Profesora y activista social uruguaya, Nibia Sabalsagaray fue torturada y asesinada en 1974. En 2004, su hermana presentó una denuncia legal para pedir la investigación de las circunstancias de la muerte de Nibia, que fue autorizada por el presidente Tabaré Vázquez en 2005 por no ser comprendida en la Ley de Caducidad, entendido que civiles hubieran participado en su



el caso Gelman. Son estas sentencias que van a presionar al Estado para que adapte su legislación al buen funcionamiento de la Justicia en los casos de violaciones de los derechos humanos, para que se reconozca oficialmente la responsabilidad del Estado en ellos, y para que se organicen conmemoraciones y acciones simbólicas oficiales que garanticen la no repetición de tales crímenes.

### ***ANÁLISIS DE LOS REFERENDOS: CAMINO DE 1989 A 2009***

Lo que resultaría interesante sería partir de un estudio de las mentalidades para destacar las reacciones sociales en torno al tema de la impunidad. Por ello, el primer punto de análisis debe ser el de los dos referendos (1989 y 2009), esencial en el tema abordado. En realidad, si bien se ha realizado en el caso del referendo de 1989, en el caso del plebiscito popular de 2009 no se encuentran análisis profundos que expliquen la reacción –o mejor dicho, la ausencia de reacción- de la sociedad. Se deben considerar los contextos, tanto como las formulaciones de votación, las campañas pro y contra, y los factores sociales que pueden ser el miedo, el cansancio, el condicionamiento o incluso la indiferencia. Tal como lo señala Óscar Destouet, “las explicaciones [...] habría que rastrearlas desde múltiples vectores políticos, sociológicos, psicológicos, coyunturales y estructurales de la sociedad uruguaya y de este tiempo”<sup>259</sup>.

En ambos casos, varias hipótesis se pueden estudiar: se puede ver el resultado como un reflejo del condicionamiento de la sociedad uruguaya desde la dictadura a la sociedad actual, pero se debe cuestionar la influencia del temor a otra ruptura constitucional, a otro golpe. Otro elemento es el cansancio, o la indiferencia de la sociedad actual por tales temas, indiferencia incluso visible actualmente –a juzgar por las apariencias- entre los actores políticos que han luchado a favor de las demandas sociales. Hay también que señalar en ambos casos la importancia de la imposibilidad de votar para los no residentes. En el caso del referendo de 2009, otro elemento destacable es la “trampa” que resulta de la formulación del voto, que sólo considera la posibilidad de votar “Sí” por la anulación.

Sería de gran interés cuestionar, después de estas consideraciones, las consecuencias actuales sobre las luchas para la memoria y contra la impunidad: después de los referendos, la lucha conoce una baja de fuerza, debido a la desilusión, pero también a la consideración que el asunto ha sido arreglado democráticamente. Lo que se puede destacar es que después de 2009, son los políticos que parecen recuperar la iniciativa, confrontando esto con lo que habríamos sacado del análisis de los intereses de cada uno, se debe profundizar el estudio panorámico del camino hacia la Ley de restablecimiento de la “punitividad”.

### **III. CONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDAD BAJO “CULTURA DE LA IMPUNIDAD”**

Profundizando el análisis de las mentalidades, es preciso dar cuenta de las visiones aún más actuales, o sea hacer nuestro propio estudio de los puntos de vista que existen hoy

---

detención. En 2009, la Suprema Corte de Justicia de Uruguay declaró la inconstitucionalidad de la aplicación de la Ley de Caducidad en el caso Nibia Sabalsagaray por violar varios artículos de la Constitución, tanto como varias normas de derecho internacional aprobadas por el Estado uruguayo (separación de poderes, derecho de víctimas y familias de acceder al sistema judicial para identificar y castigar a culpables de hechos acaecidos durante la dictadura militar...).

<sup>259</sup> Destouet, Óscar (2009), “Verde y Rosado colores contra la impunidad en Uruguay”, Revista *Quadern*, Barcelona, N°173, p 11

en día sobre la impunidad. Como otros lo han hecho para destacar cuáles son las memorias que cristalizan el conflicto memorial sobre el pasado reciente, nosotros hemos de destacar cuáles son los puntos de vista que cristalizan la fragmentación actual de la consideración de la impunidad.

Esta última parte pretende ser desarrollada *in situ*, o sea con instrumentos y fuentes de análisis más “directos”. En lo que se refiere a las fuentes, si bien se puede constituir un corpus de prensa para dar cuenta de las distintas visiones que se entrecrocán en la sociedad actual, se deben realizar sondeos nuevos que confronten los sondeos ya existentes, y comparen las conclusiones acerca de los referendos. Todo esto, para intentar destacar qué visiones existen hoy en día acerca de la impunidad.

Sin embargo, las opiniones existentes en cuanto al tema no constituyen la esencia del trabajo. Efectivamente, el asunto elegido no puede prescindir de ello, pero hablando de “cultura de la impunidad”, lo que se quiere describir y analizar es el panorama de la evolución de la sociedad en torno a la impunidad, nacida en la dictadura. ¿Cómo hacerlo sin definir lo que es esencialmente la impunidad? Por lo tanto es necesario volver en un primer momento a los orígenes del fenómeno de impunidad para dar cuenta del nacimiento del fenómeno y ver cómo se difunde en los ámbitos más diversos de la sociedad, o sea, intentar destacar sus reflejos en el presente para ver cómo se construye la sociedad, cuáles son los ecos, las consecuencias del fenómeno, cuestionando al final la pertinencia de la noción de “cultura de la impunidad”.

## 1. EFECTOS PSICOSOCIALES DE LA IMPUNIDAD

Luego de unas primeras consideraciones sobre la impunidad, se estudiará el tema desde el punto de vista actual, destacando así los reflejos de la impunidad en la sociedad de hoy, proponiendo hipótesis de relaciones causales entre este fenómeno y algunas transformaciones sociales. Por eso, se deberá analizar el fenómeno desde el ángulo de la psicología social: ¿cuáles son los efectos psicosociales de la impunidad? Esta parte se puede apoyar sobre artículos y estudios académicos, o sea un conjunto de producción ya existente para ver cómo se analiza el fenómeno social desde la salida de la dictadura. Pero tampoco puede prescindir de la actualidad: sería importante consultar especialistas del tema para confrontar las visiones existentes.

Alina Aguilar, psicóloga clínica, coordinadora del equipo de Salud de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos de Argentina, ya publicó varios artículos al respecto. En 1996, participa en el Seminario Internacional “Impunidad y sus Efectos en los Procesos Democráticos”, el artículo que presenta, “Efectos psicosociales de la impunidad”<sup>260</sup>, cuestiona las consecuencias directas que tiene la impunidad en el cuerpo social, afectando “la memoria común, la interiorización de un saber colectivo, las representaciones de estos hechos y el aprendizaje social consecuente”. Propone reflexionar sobre las conductas que puede generar la impunidad: en efecto, si ya son traumáticas las violaciones de los derechos humanos propias del terrorismo de Estado, la impunidad viene como un trauma adicional ya que da continuación a los traumas originales de la represión y del control de la sociedad, produciendo así una nueva situación traumática, tras la negación de los derechos de verdad y

---

<sup>260</sup> Aguilar, Elina (1996), « Efectos Psicosociales de la Impunidad », Seminario Internacional “Impunidad y sus Efectos en los Procesos Democráticos”, en *KO'AGA ROÑE'ETA* [En línea] <http://www.derechos.org/koaga/xi/2/aguiar.html> (Consultado el 4.04.2012)



de justicia. Otro elemento generado por la impunidad es que imposibilita la transmisión del pasado, constituye más precisamente una “transmisión negativa”: todo lo que se transmite a las generaciones futuras es algo inexpresado, sin sentido, sin explicación. Bien se conocen las consecuencias de lo no dicho a nivel personal, familiar: lo mismo puede aplicarse a escala de una sociedad. Lo que se puede sentir es que las nuevas generaciones van a presentar las mismas huellas, secuelas del pasado, los mismos traumas hasta que estos encuentren sentido y respuestas.

También lo expresa Gilberte Deboisvieux<sup>261</sup>: bajo cobertura de impunidad absoluta, el accionar brutal y sangriento propio del pasado reciente crea una impresión de vigencia de lo arbitrario, que genera un sentimiento de inseguridad en la sociedad. La violencia del pasado tiene por ello continuidades en el presente, generando actitudes de supervivencia que consideran el presente como único punto de referencia: el pasado es demasiado doloroso o peligroso, y el futuro parece demasiado abstracto y poco seguro. Esta pérdida de los puntos referenciales tiene como consiguiente la pérdida de distanciamiento con respecto a los acontecimientos, que desestructura a los individuos. Superar lo pasado pasa inevitablemente por la formulación, pero esto necesita la toma de distancia, negada por el sometimiento a lo arbitrario. De esta forma “la represión acaba por hacerse parte del Yo íntimo, interiorizada como dimensión normal de la vida cotidiana. Aquellas víctimas pueden confusamente vivir como delincuentes y experimentarla como algo merecido.” La consecuencia global viene con el repliegue sobre sí de los individuos, al romperse las estructuras sociales para sólo dejar sitio a una relación vertical entre opresor/oprimido, de manera que la violencia del pasado, encontrando caminos de continuidad, sigue haciendo la ley.

El artículo “América Latina, terrorismo de Estado y periodos de transición: aspectos medico-psicológicos y sociales”<sup>262</sup> da precisiones sobre las distintas caras bajo las cuales la impunidad puede aparecer en la sociedad actual. Además de las consecuencias de la represión en sí, la impunidad conlleva consecuencias graves que se imprimen en la sociedad toda: “[legaliza] actuales formas de represión [...] frente a las que se advierte una ausencia de respuesta social, así como de la justicia institucionalizada”. De cierto modo, la sociedad se adapta, se construye en torno a este “trauma acumulativo”, que tiene como efecto la no-historización del trauma colectivo por la sociedad. De esta forma, las leyes de impunidad obligan al olvido, y “actúan como un muro impenetrable que se opone a la historización de los hechos traumáticos vividos por cada uno y por la sociedad en su conjunto”. Esto tiene el efecto directo de reactivar la “compulsión de la repetición”: impide a las víctimas superar el trauma, “[reactualizando] las vivencias traumáticas” en las víctimas por distintas formas como el “temor a vivir nuevas experiencias siniestras, la desconfianza e incertidumbre (nuevamente todos podían ser el enemigo [...]), el desamparo a la muerte propia y de familiares, el aislamiento y marginación, la impotencia y el odio”. Estos tipos de reacción pueden generar otras consecuencias: la voluntad de irse del país, o el sentimiento de extranjería en su propio país, la automarginación, el autoexilio, el evitar los anteriores grupos de pertenencia como para protegerse.

El Estado terrorista tiene por efecto el ataque a los individuos, pero a través del miedo colectivo, la arbitrariedad, la destrucción de las instituciones democráticas y del cuerpo legal,

---

<sup>261</sup> Deboisvieux, Gilberte (1996), “Impunité de fait, impunité de droit” en *Volcans*, N°22, Verano 1996 [En línea] <http://pauillac.inria.fr/~maranget/volcans/06.96/impunite.html> (Consultado el 13.04.2012) Traducción nuestra

<sup>262</sup> “América Latina, terrorismo de Estado y periodos de transición: aspectos medico-psicológicos y sociales” (1992), [En línea] <http://www.cintras.org/textos/textos/terrorismodeestadomariodepena.pdf> (Consultado el 20.04.2012)

cambia profundamente los vínculos de convivencia social. En sí mismo, el estado de amenaza permanente vivido masivamente desde el ascenso gradual del terrorismo de Estado (1968) hasta el final de la dictadura (1985) ha provocado efectos notorios en las conductas cotidianas. Ya desde este punto de vista, se trata de un trauma acumulativo, debido a los eventos traumáticos individualmente vividos y a la destrucción del marco social e institucional generado a nivel colectivo. Pero más allá de esto, la impunidad añade otros traumas, que “[deterioran] el clima de convivencia, [aumentan] la intolerancia, [generan] la pérdida de valores éticos en la conducta cotidiana, la desesperanza y el desaliento frente al futuro”.

## 2. CULTURA DE LA IMPUNIDAD Y CONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDAD

Más allá de las consecuencias psicosociales, lo que se puede cuestionar es la construcción del individuo en una sociedad que se basa sobre el principio admitido de la impunidad: herencia de la dictadura, ¿qué es lo que genera en términos de conductas sociales, o de “lógica” de funcionamiento? Álvaro Rico ha producido un impresionante trabajo académico que permite tales preguntas: considerando la impunidad como una “continuidad de la arbitrariedad del Estado”<sup>263</sup>, da cuenta de que constituye una “forma de relacionamiento de los uruguayos”, dando un sentido de omnipotencia consiguiente de la impunidad ambiental, que puede desempeñar el papel o contribuye al desarrollo de diversas conductas arriesgadas.

Desde otro ángulo, Roger Rodríguez, periodista uruguayo muy involucrado en la lucha contra la impunidad, aborda las consecuencias sociales del fenómeno en el artículo “Sinlogismos de Impunidad”<sup>264</sup>. Para él, la impunidad “trasciende al tema de los derechos humanos [...], abarca hoy a la justicia, a la política, a la economía, a la salud, a la educación, al trabajo, a la cultura y a las propias relaciones humanas”. Es decir que la lógica por la cual se decidió no castigar a los responsables de violaciones de los derechos humanos se aplica en la actualidad a todos los ámbitos de la vida cotidiana, por lo cual “todos [se transforman] en impunes”. La impunidad transforma lo inmoral en moral, y lo ilógico en lógico, dejando los valores al revés, lo que hace eco a la pérdida de puntos referenciales que se evocaba antes.

En efecto, el periodista analiza su aplicación en distintos ámbitos: en lo que se refiere a la economía, las practicas cotidianas se vuelven inmorales: “el poderoso pudo desde el poder y el desposeído sólo podía pedir para poder poder”. Se impone la “lógica del abusador” a todo el sistema financiero “el sistema financiero se desfinanció, las carteras fueron incobrables, los bonos los firmó Brady, la deuda bancaria se estatizó y los activos se devolvieron luego a los mismos dueños con otros anonimatos”, todo esto en total impunidad. Habla también de “impunidad represiva”, o sea de los reflejos de la impunidad con aplicación de la inseguridad como principio que rige las relaciones sociales: la criminalización de la sociedad y el control por el miedo dan lugar a una demanda creciente de protección y de represión, que no está desvinculado del problema carcelario (población carcelaria, derechos de los presos, menores

---

<sup>263</sup> Rico, Álvaro (sin fecha), “La herencia fundamental de la Dictadura es la Impunidad”. Interview de Dr Álvaro Rico par Sonia Breccia. *Red Filosófica de Uruguay* [En línea] <http://filosofiauruguay.spruz.com/forums/?page=post&id=7F61301F-F438-44BA-B024-2564923C0BE5> (Consultado el 13.09.2011)

<sup>264</sup> Rodríguez, Roger, « Sinlogismos de impunidad », intervención en la mesa redonda y debate « Cultura de la Impunidad », 11.06.2011, Galería Machango Espacio de Arte. San Carlos, Maldonado. [En línea] <http://filosofiauruguay.spruz.com/forums/?page=post&id=C8FECAD2-0647-4156-9480-99EAA99EA1FF> (Consultado el 10.10.2011)

infractores...). También evoca una impunidad histórica, al invocar la “lógica de los dos demonios” como si esto pudiera justificar los delitos cometidos, al aplicarse “lógicas del punto final” como si aquellas pudieran cerrar definitivamente una historia que es tan presente, al apelar a la “lógica antsubversiva [...] anticomunista” para dar razones a actos irrazonables.

## CONCLUSIÓN

En este trabajo inicial, se ha intentado recorrer el pernicioso sendero de la impunidad, desde sus orígenes, pasando por su instalación formal en la democracia, terminando por su perpetuación en la vida cotidiana de los uruguayos. Es sobre este último punto que pretendemos continuar nuestra investigación, destacando las distintas máscaras que reviste la impunidad en la sociedad de hoy para esconderse y seguir propagándose invisiblemente.

Observando la sociedad actual, uno se puede dar cuenta de que la historia reciente, mientras la impunidad tiene vigencia, no puede quedarse atrás, sino que se hace cada vez más presente y pesada. “No puede haber justicia sin verdad histórica”, nos dicen Álvaro Rico y Roger Rodríguez: constituyendo una de las demandas sociales que nace desde la salida de la dictadura, la verdad se investiga a través de estudios académicos e informes institucionales, acompañados por una militancia social constante. Es aquella “verdad”, intrínsecamente vinculada con la lucha contra la impunidad, que hemos intentado poner de relieve en un primer momento, a través de un trabajo de síntesis histórica sobre las condiciones de instalación de la dictadura, la naturaleza de ésta, y las circunstancias de su salida. Efectivamente, uno no puede pretender investigar las consecuencias de un problema sin tomar en cuenta sus orígenes: era necesario considerar los orígenes del fenómeno de la impunidad -a saber, su nacimiento en dictadura con respecto a las violaciones de los derechos humanos- para avanzar luego sobre su instalación a través de leyes continuadoras promulgadas en democracia.

Una vez establecida la historia de los hechos, hemos intentado demostrar cuán candente es la cuestión de la gestión del pasado reciente, tanto oficial como por parte de la sociedad: si poco a poco parecen encontrar respuestas las demandas sociales de verdad y memoria, la justicia, que debería participar de la asimilación por la sociedad de la violencia pasada, como virtud inclinada a dar a cada uno lo que le corresponde, y garante del establecimiento del orden, del respeto, y del derecho, queda todavía negada en cuanto a los crímenes de la dictadura. Más allá de demostrar la inadecuación de la Ley de Caducidad con los tratados internacionales ratificados pero también con la propia Constitución uruguaya, nuestro interés reside en la observación de una sociedad que se ha reconstruido después de un episodio traumático de once años, y sigue construyéndose, sobre basamentos de dudosa calidad.

Basándonos en los textos, hemos intentado dar cuenta de lo que implica la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, tomando el ángulo de la construcción de la sociedad: el primer problema que se debe subrayar es que impide a la sociedad asimilar y sacar lecciones de su historia, obstaculizando la no repetición de la historia. Al negarse el derecho a Justicia, y el poder punitivo del Estado, se niega en algún sentido la responsabilidad del Estado de protección de sus ciudadanos. Por eufemismo, se rechaza la consideración delictuosa de los crímenes cometidos por agentes de Estado durante el régimen *de facto*, así como la garantía elemental y esencial de los derechos humanos cualquiera sean las circunstancias.

El concepto de impunidad se define así como un principio estructurante de la sociedad post autoritaria poco a poco aceptado, a juzgar por las apariencias. Evidentemente, no es que el pueblo apoye a los responsables de violaciones de los derechos humanos, sino que acepta, a medida que se integran teorías como la de los “Dos Demonios”, que los delitos del pasado deben quedar atrás, o aun es indiferente a los problemas de un pasado que ya ha causado

demasiado daño para preferir evitar mirarlo. Esa indiferencia o cansancio de la sociedad uruguaya para con el pasado parece expresarse a través del Voto Amarillo, y reiterarse a veinte años de intervalo tras el escaso resultado del Voto Rosado. Hasta la actualidad, la anulación, derogación o modificación de esta ley altamente criticada, recorre un camino sembrado de intereses políticos, presiones internas e internacionales, y lucha social debilitada por la indiferencia general de la cual parecen testimoniar los referendos. De todos modos, no se puede sostener que la Ley de Caducidad no es otra cosa que un vestigio de la potencia influenciadora de los responsables de la dictadura, cuando ha sido reiteradamente aprobada por la sociedad. La complejidad del problema de la impunidad reside en su profundo anclaje en la sociedad, y en las mentalidades.

Compleja es también la construcción de la sociedad, que mezcla generaciones que crecieron condicionadas por la represión militar antes de la recuperación de la democracia, con generaciones nacidas después, que no tienen otros elementos que los testimonios y la historia oficial para hacerse una opinión sobre el pasado. Ambas se construyen bajo el efecto invernadero que genera la ley de impunidad, manteniendo los delitos del pasado frescos. Desde la recuperación de la democracia, la cultura de la impunidad se hace fructífera: los gérmenes de la impunidad nacen por todos lados. La ley impide la justicia, y los delitos quedan a salvo, lo cual puede tener diferentes efectos perversos, visibles en múltiples ámbitos: la construcción psicosocial, la manera de considerar al Estado, a la nación, a los conciudadanos, a su propio ser, pero también la manera misma de concebir el delito. La impunidad, nacida bajo dictadura, crece a medida que avanza la sociedad, instalándose paulatinamente como una lógica ilógica, o una moral amoral, a raíz de estos “sinlogismos de la impunidad”<sup>265</sup>.

---

<sup>265</sup> Rodríguez, Roger, *Ibidem*.

## BIBLIOGRAFÍA COMENTADA

### 1. CAETANO, GERARDO; RILLA, JOSÉ (1998), *BREVE HISTORIA DE LA DICTADURA*.

Gerardo Caetano es historiador y politólogo, doctor en Historia, catedrático e investigador en el Departamento de Ciencia Política la Universidad de la República, departamento del cual fue director entre 2000 y 2005. Es actualmente Coordinador General del Observatorio Político del Instituto de Ciencia Política. José Rilla es historiador, Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales e investigador en Ciencia Política, docente de la Facultad de Ciencias Económicas y del Centro Latinoamericano de Economía Humana.

Ambos proponen combinar en este libro una descripción sintética y un breve análisis del periodo dictatorial. El proyecto inicial, que aparece en 1986-1987, es decir sólo 2 años después de la recuperación de la democracia, buscaba esbozar una cronología y un análisis de la dictadura, y del contexto que se instala hasta la transición democrática. Los autores asumen esta cercanía con el proceso dictatorial, hecho visible en la prudencia destacada de sus preliminares, diciendo que reconocen y asumen la cercanía de los hechos, y tienen consciencia de la “restricción” que esta cercanía impone, y del contexto de “euforia, ansiedad y exigencia” que viven los uruguayos en 1986-1987 tras la recuperación de la democracia. Los autores advierten al lector de que no se trata de una investigación, que sólo podría hacerse mediante el paso del tiempo, sino más bien un primer registro del pasado reciente y aún “caliente”, tarea reflexiva que presentan como “necesaria e impostergable” para que los lectores puedan ver cuáles son las resonancias de los acontecimientos presentados, y sobre todo los desafíos que generan para la sociedad uruguaya. La advertencia a la edición de 1998, que por ser posterior fue “levemente corregida”, justifica la utilidad aún actual del libro por su compromiso entre complejidad e integralidad del proceso y su equilibrio entre narración e interpretación.

El libro se divide en tres primeras partes que se abren en una narración de los hechos a la que se mezclan elementos de análisis, cada parte enriquecida por la introducción de anexos documentales que transcriben discursos o comunicados de los actores de cada etapa, a los cuales el texto analítico o explicativo de los autores se refería. Las distintas partes son subdivididas entre apartados temáticos que siguen el curso cronológico-año por año- de la dictadura hacia la transición, lo que facilita la lectura y la comprensión de los acontecimientos y procesos complejos que se entremezclan.

Un elemento que hay que destacar es la “periodificación” del proceso dictatorial: las etapas destacadas marcan el ritmo de avance del libro. Retoman la periodificación del politólogo Luis E. González, que reconoce tres etapas y da cuenta de una trama lógica del régimen dictatorial, marcando las etapas del proceso, etapas que se refieren a proyectos y contextos que evolucionan. Las tres primeras partes, entre “dictadura comisarial”, “ensayo fundacional” y “transición democrática”, constan de una descripción sintética de los eventos importantes siguiendo la evolución cronológica del proceso.

La cuarta y última parte presenta los “Apuntes para un balance” que proponen los autores alejándose de la mera narración de los hechos para evocar elementos más precisos: destacan así un avance lógico, apoyado en el avance cronológico presentado anteriormente, del

proceso en tres etapas, aclarando la relación de causa-efecto entre los acontecimientos. Acaban dando claves de análisis de las consecuencias a mediano y largo plazo de la dictadura, pero sobre todo de las condiciones de “salida”.

Para analizar entonces la dictadura, los autores proponen sus propias reflexiones acerca del balance de cada etapa descrita anteriormente.

El primer eje, “La casa en orden”, la dictadura inaugural del proceso es “comisarial”, y aparece así incapaz de definir un proyecto que sobrepase la tarea de “poner la casa en orden”. La figura del “comisario” se describe como implacable, y tenaz, con gestión exitosa: clausura de actividad política tradicional, ilegalización “quirúrgica” de partidos y agrupaciones, liquidación de la central sindical, intervención de la Universidad y saneamiento de la Administración Pública. Pero una vez presentado esto, se pone de realce que los militares habían penetrado en la lógica del poder sin proyectos a más largo alcance, mientras que el ejercicio del poder requiere permanencia y respuestas para los desafíos del presente –lo que gira en torno al destino de los partidos y de las propias Fuerzas Armadas- a lo que los militares no habían reflexionado. Si para Bordaberry, que considera a los partidos como fuente de desunión se trataba de dar una forma institucional permanente y real a la autoridad “natural y auténtica” radicada en las Fuerzas Armadas tras la nueva Constitución, los autores subrayan la posibilidad que las Fuerzas Armadas hubieran dado más eco a la voz del responsable de la conducción económica del proceso, Vegh Villegas, para quien los partidos tradicionales constituían una seguridad del sistema de dominación en proceso de reajuste, y cuya eliminación podía dar ocasiones a la izquierda y a los frentes populares de adquirir fuerza o poder. De ese modo, las Fuerzas Armadas optaron por el camino que les pareció menos costoso: continuar la dictadura desde un discurso “democrático” según el cual los partidos habían construido la Nación pero los hombres la habían puesto en peligro y el voto popular lo había legitimado. Por lo tanto la “Nueva República<sup>266</sup>”, pensada como intento fundacional por las Fuerzas Armadas entre 1976 y 1980, debía refundar a los partidos tradicionales, mediante decretos constitucionales con partidos pero bajo tutela militar como creadora de sus condiciones de funcionamiento. Las FF.AA quieren entonces ser consideradas como garantes del orden y del sistema.

La segunda fase es “La fundación fallida”, que corresponde al periodo 1976-1980, con la formación del “nuevo orden”. Para las Fuerzas Armadas varias condiciones se deben reunir (superar la presión internacional, eliminar la influencia de los partidos) para que su proyecto cobre legitimidad mediante el voto popular. Por lo tanto, disimularon su tutela bajo lo que el politólogo Luis E. González definió como “un híbrido de raíces tradicionales” y “doctrina de seguridad nacional”. El plebiscito de 1980 fue la segunda gran encrucijada de la dictadura: la derrota del 30 de noviembre se convirtió en el momento decisivo del comienzo de la transición. Según lo describen los autores, que añaden circunstancias a la derrota, lo principal es que la votación aseguró al gobierno que el rechazo ciudadano abarcaba más que el mero texto constitucional. Por allí, el Uruguay sorprendió a la opinión mundial porque en un momento de empuje económico, y a pesar de los medios a su alcance, los militares perdieron su “primer examen electoral”. Los autores consideran tres explicaciones de la derrota: la tradición liberal del país, la influencia de la campaña por el No tras un breve periodo de repolitización previo al plebiscito, y el descontento generado por las políticas económicas y sociales. Al analizar los errores tácticos de los militares, se designan la auto-

---

<sup>266</sup> Caetano, Gerardo y Rilla, José, *Ibidem*, p 63

identificación permanente como únicos conductores de la transición pero buscando al final la legitimidad popular con la convicción del “deber cumplido” tanto como la escasa confrontación con la sociedad civil y con sus intereses (sobre los cuales hubieran podido apoyarse) como principales caminos que erraron los jerarcas castrenses.

Al fin y al cabo, los autores juzgan a las Fuerzas Armadas como más eficientes en la etapa “comisarial” que en la etapa “fundacional”, fracaso que analizan haciendo el paralelo con otras situaciones, como un elemento revelador de las dificultades que todo proyecto-ensayo conoce para ser implementado en Uruguay. Sin embargo, su línea interpretativa toma partido por considerar que el autoritarismo no “llegó” al Uruguay en los años 1968-1973, sino que la posterior dictadura cívico-militar reforzó e institucionalizó tendencias que la sociedad ya poseía. Esta postura induce que el resultado del plebiscito del 1980, si bien demuestra la primacía de tendencias no autoritarias, no autoriza a ir hasta la consideración de un primer disparo al autoritarismo.

La última etapa “Hacia la salida pactada” se refiere a las condiciones de salida de la dictadura. La salida aparece anteriormente bajo el nombre de “transición democrática”, lo que es una elección cuestionable y de apariencia eufemística ya que estos términos suelen referir a los eventos del periodo 1985-1989, entre la asunción de autoridades legítimas en el poder y el referéndum de 1989. Como esta parte abarca el periodo que va de 1980 hasta 1985, consideramos que mejor valdría denominarla como “dictadura transicional”, para notar el viraje que sucede, pero poner de relieve el hecho de que seguimos bajo dictadura, elemento que aparece como eludido por los autores y no corregido en la segunda versión. Sin embargo, esta reseña consiste más en una descripción interpretativa de los elementos que fueron debilitando al régimen, que a los que generaron la restauración de la democracia.

De hecho, según la consideración de Caetano y Rilla, la dictadura “aceptó” su epílogo condicionado por el relevo que sufrió en la iniciativa política: fue la sociedad, mediante su expresión en el plebiscito del 1980, quien cobró un protagonismo creciente y llevó a los militares a plantearse la estrategia de la “mejor salida posible”. La reacción civil admitió también inflexiones: los partidos demostraron vigencia durante la instancia plebiscitaria y las elecciones internas de 1982, y 1983 marca el desarrollo de la lucha contra la dictadura, propicia a la explicitación y organización de las fuerzas sociales. La segunda inflexión de la dictadura transicional se da tras la voluntad de acuerdo de los partidos y del gobierno, que marca la dinámica del proceso hacia la negociación y devuelve cierto poder o iniciativa a los partidos. Los autores designan entonces tres resultados interconectados generados por esta dinámica: la relativización de la presión de la movilización social, la electorización de la dinámica política, y el ajuste de la salida a un pacto entre militares y mayoría partidaria.

Acerca de la persistencia del Pacto del Club Naval como tema de debate posterior, los autores concluyen que no se podía prever, aunque tiene que ver con la fragilidad del sistema democrático ambientado por ello, y por la utilización del arreglo de salida por los actores como sujeto a valoraciones, redefinido e reinterpretado para dar crédito o al contrario desacreditar a otros actores. Para hacer el balance del Pacto, los autores proponen demostrar que por ser pacto, no resultó asimétrico: al comparar las exigencias militares del Parque Hotel y del Club Naval, se destaca un retroceso evidente de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, al observarlo en perspectiva de una salida, señalan un resultado distinto: el retiro ordenado está posibilitado por el logro de la cancelación de la chance electoral de Wilson Ferreira Aldunate, y de una reserva de tiempo prudente de autonomía corporativa para evitar



revisiónismo o persecución. Entonces se destaca claramente la necesidad de la asociación de la izquierda al pacto como “mal socio para una buena salida”, es decir como actor que permite la transformación del pacto en algo legitimado por las mayorías y así irreversible.

Los autores proponen al final una reflexión sobre el carácter pactado de la salida por la cual los partidos pactistas lograron la elección, y los militares, una posibilidad para transformarse en árbitros de la misma. Si Sanguinetti dio la salida pactada como única alternativa a la perpetuidad dictatorial, la necesidad cuestionable de tal pacto se relaciona directamente con la cuestión de la certeza de la caída de la dictadura, lo que hubiera podido evitar la lógica consensual, y también con la cuestión del grado hasta el cual podía intervenir la movilización social y política radical para derrotar a la dictadura, y lo relacionado con las consecuencias de tal movilización, y su destino después de la recuperación de la democracia. El pacto dejó así planteada una correlación de fuerzas y un espacio que recorrer para su confirmación o modificación. Si el General Medina quiso que “contesten los hechos”, se dio en perjuicio de la sociedad: el avance militar de 1985-1986 correspondió con una iniciativa de retroceso civil por parte de los Partidos Tradicionales, tras la cual los “amenazados” se transformaron en “amenazantes”, los que no habían participado en el pacto acabaron por hacerlo al reconciliarse con los tutores. En resumidas cuentas, y más allá de los niveles que se estudian aquí, la salida de la dictadura se concretó por la “puerta fácil”, dejando los riesgos para el futuro.

Figura en la última parte un análisis muy interesante de cada uno de los actores: Fuerzas Armadas, partidos, sindicatos, movimientos sociales: una vez caracterizados con claridad, los autores destacan las lógicas intrínsecas a sus estrategias. Acaban con la presentación y el análisis de los “escenarios”: el escenario electoral, el escenario de lo cotidiano, y la articulación entre lo social y lo político, cuyas significaciones y evolución de importancia dejan surgir cuestiones esenciales en cuanto a la ruptura que constituyó la dictadura y sobre todo respecto a los cambios que conlleva en la sociedad uruguaya contemporánea y futura.

El siguiente análisis de los actores y escenarios encuentra un interés capital en lo que se refiere al escenario de lo cotidiano: el impacto que causó la dictadura cívico-militar en la vida cotidiana de los uruguayos. El régimen invadió la cotidianidad en grado extremo. La cancelación de la vida política suponía el destierro de lo político del escenario de interacción colectivo, de las reglas de juego y de las comunicaciones comunes. La represión y los medios de comunicación sirvieron a tal fin, y aunque no cobró la drasticidad sangrienta que presentó en Argentina, fue mucho más abarcadora y dejó pobres resquicios para la incertidumbre. Las dimensiones reducidas de la sociabilidad y el tenor de los conflictos previos al golpe facilitaron la represión. Todo se transformó en materia observable en la perspectiva del poder, hasta lo “no político” fue politizado. Los militares lograron construir un sistema inhibitorio de dinamismos que volvió innecesaria la acción permanente de la fuerza física. La sociedad recluyó lo público en privado, y el régimen terminó prescindiendo de sus aspiraciones arraigadas, creyendo demasiado en sus fundamentos y justificaciones. La lógica represiva supone que el represor nunca desvela el objeto de sus furias, de modo que los ciudadanos vivieron en el temor de lo ilícito y en los bordes de la transgresión, su única salida fue la proscripción de la política, aún en el marco familiar. La sociedad uruguaya expulsó totalmente la política, que se convirtió en “tabú”, tema ni siquiera pensable. Toda manifestación de oposición o descontento era entonces intrínsecamente bloqueada en su acceso a la dimensión colectiva, considerada como “acto resentido y corrosivo” de la estabilidad. El “cuento” en el que los militares creen se ve impuesto de tal manera que acaba

por ser profesado incluso por la sociedad. La reducción del límite entre público/privado, aún más fuerte en los pueblos del interior del país da lugar a una situación represiva aún más agobiante en aquellas zonas, vivida como un ataque directo y visible a la vida cotidiana.

Los medios de comunicación acompañaron el proceso represivo por el silencio y la censura impuestos. Sirvieron para transformar la sociedad en el espacio de competencia de las demandas individuales de acuerdo a las señales del mercado, reforzando las conductas privatistas y particularistas. Pero hay que precisar que, al ser directamente vinculados a los partidos políticos, su papel fue denotativo y habría que estudiarlo más en detalle. Un elemento también decisivo en el desarrollo del proceso dictatorial es el papel del rumor, que viene naturalmente a completar el ambiente entre represión y ocultamiento. Así se teje toda una historia paralela con rumores generados por el terror y el bloqueo informativo. El control de la enseñanza se hace visible también por la incorporación a la vida cotidiana de los centros de enseñanza de las pautas impuestas por la sociedad autoritaria: matrícula, deserción, indigencia presupuestal, “saneamiento” de los cuadros docentes... Pero a pesar de todo, según Caetano y Rilla, la enseñanza no logró transferir a los jóvenes las místicas militaristas o productoriales.

A partir de la reactivación de 1980 y con ella la vuelta de la iniciativa política en manos de la sociedad civil, la pugna entre dos regímenes se hizo más visible: la dictadura había aspirado a dividir a los uruguayos a partir de la destrucción de zonas comunes, sentimiento de pertenencia a una comunidad (tras la manipulación del pasado nacional y “memoria democrática”, con privilegio de figuras, exclusión/incorporación de tramos...) pero el cambio de 1980 consiste en que la oposición logró recrear la política devolviéndola a su ámbito natural: la sociedad. Lo político vuelve a capturar a muchas manifestaciones sociales tales como espectáculos públicos, manifestaciones artísticas, narraciones con textos subliminales, melodías “contagiosas”. El espacio social que había servido al aplanamiento de la sociedad bajo el rigor dictatorial servía entonces de nuevo a la explicitación de la conducta opositora: música, radio, humor, prensa, caceroleadas, entre otros devolvieron a los uruguayos una zona común posible de ser construida desde lo cotidiano, lo que hicieron al tomar consciencia del poder iniciativo y de la fuerza que podían representar.

De la misma manera, el análisis de la compleja articulación entre lo social y lo político es bastante relevante a la hora de trabajar sobre los ecos actuales de la dictadura. No debe ser olvidado el contexto de la irrupción del gobierno militar, en un escenario de agudización del conflicto social, de realineamiento de los actores políticos y sociales en perspectiva de polarización. Pero bajo dictadura, la trama política y social se complejizó por la transformación de los escenarios, de los actos, y de los lenguajes también. Es hacia el fin del periodo dictatorial cuando la vida política vuelve a impregnarse más directamente del juego de clivajes sociales, renovando la articulación de polarizaciones, pero esta vez no se confunde con confrontación de bloques o alianza de clases. Los autores señalan, aunque las inflexiones en la evolución de los indicadores económicos y sociales durante la dictadura no coincidieron siempre con los momentos de inflexión del proceso político, la política económica del régimen provocó un “descenso estructural” de la sociedad en su conjunto, a partir de una acelerada distribución regresiva del ingreso hasta el “desplome” de 1982, que ocasionó una pauperización de amplios sectores de la población, que contrasta con la transferencia de los recursos al sector empresarial y el aumento de la importancia económica del capital financiero.

Analizando los fenómenos de articulación social/político en la perspectiva del régimen, se señala que el cuadro social no siempre propició buenas relaciones entre clases altas y militares. Aunque los militares buscaron el contagio de su “entusiasmo fundacional” entre los sectores beneficiarios, no encontraron en los empresarios el verdadero liderazgo social que pudiera hegemonizar su proyecto, hasta estos sectores se distancian a partir del 1980 de la política económica del régimen, pero no por democratismo, ya que no se hacen presentes en el frente opositor. Los cambios importantes al interior de las clases dominantes durante la dictadura giraron en torno a la creciente hegemonía del sector financiero y al descaecimiento de las bases sociales y políticas del poder de los terratenientes. Lo que no omiten los autores es que aún con el impulso privatizador desplegado por los tecnócratas neoliberales de los equipos económicos sucesivos, el Estado no desmanteló su fundamento, manteniendo su autonomía en varios espacios.

Para verlo desde la perspectiva del campo opositor, la articulación social/político generó el desarrollo de experiencias como la Intersectorial o la Intersocial, se hizo visible por el papel de las movilizaciones populares en el proceso, y la singularidad del papel de las organizaciones sociales en la Concertación Nacional Programática. Estos eventos anuncian el advenimiento de una “nueva sociedad” uruguaya, nutrida con impulsos endógenos y posibilidades de desarrollo desconocidos anteriormente.

Para concluir, consideran el final de la dictadura como la proyección de un panorama mucho más restaurador y tradicional que lo que se podía prever: lo social organizado se ve capturado por lo partidario, como reproducción de las características del sistema anterior a 1973. La oposición que amenazó desbordar a la dictadura en 1983 cede la iniciativa en 1984 a las dirigencias partidarias, y la primacía a las “mayorías silenciosas” en el escenario electoral. La cuestión abierta de los autores radica en la posibilidad de otro final por y para la sociedad uruguaya, para saber si la política ha bloqueado la expresión de una sociedad más vigorosa o si los propios bloques sociales se explicitaban realmente por la voz de los partidos, cuestión que queda en el centro del debate.

Si el libro de Caetano y Rilla, compuesto de 173 páginas, es muy corto respecto al periodo complejo que pretende abarcar, en comparación con otros libros de proyecto similar (como La Dictadura Cívico Militar de Carlos Demasi), se puede decir que el proyecto de síntesis que proponen los autores es muy logrado. De fácil acceso, el libro se dirige a quien quiere entender lo que atravesó el Uruguay de los años 1970-1980, pero también a los investigadores que quieren confrontar varias miradas sobre los hechos. En esta perspectiva es interesante tener en cuenta el contexto de escritura y su cercanía con los hechos, lo que justifica las pocas modificaciones que figuran en la edición de 1998. Sin embargo, la lectura de este único libro no puede convenir a quien pretende investigar las consecuencias del contexto dictatorial a largo alcance, justamente por la cercanía del análisis de los sucesos evocados, y también por la intención sintética. No obstante, cabe reconocer el interés del análisis propuesto al final que permite alcanzar otro grado que la mera narración de los eventos, provechoso por la voluntad de englobar todos los niveles y actores del periodo, de los más evidentes a los más olvidados de la historia.

## 2. RICO, ÁLVARO (2009), *INVESTIGACIÓN HISTÓRICA SOBRE LA DICTADURA Y EL TERRORISMO DE ESTADO*.

La investigación presentada fue solicitada por el Presidente Tabaré Vázquez, en el marco del Convenio suscripto entre la Universidad de la República y la Presidencia, en cumplimiento de la Ley 15.848, así como la anterior *Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos* parecida en el año 2007. La *Investigación Histórica sobre la Dictadura y el Terrorismo de Estado en El Uruguay (1973-1985)* fue realizada en el seno de la Universidad de la República, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayos, a través de un proyecto financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica, por la labor de un equipo de investigación coordinado por el Profesor Álvaro Rico. El objetivo fue complementar la investigación sobre el fenómeno de desaparición forzada, y publicar otra obra en cuanto a las dimensiones del terrorismo de Estado en el Uruguay dictatorial (asesinados políticos, presos políticos, vigilancia a la sociedad civil, represión al movimiento estudiantil, sindical y político, control al exilio, transformaciones institucionales...) que no habían sido estudiadas en la investigación anterior. La Universidad resolvió financiar la publicación y difusión de esta obra que se publicó en 3 tomos.

En cuanto a su disponibilidad, las dos investigaciones se encuentran en la página web de la Universidad de la República, o en la página web de la Presidencia de la República como documentos PDF que se pueden bajar.

Al estudiar el periodo dictatorial y posdictatorial, lo que se pretende hacer es destacar las consecuencias o secuelas del periodo en la sociedad actual, más precisamente en lo que se refiere a la cuestión de la impunidad. Lo que muestra claramente la presente investigación es que bajo la dictadura se produjeron cambios profundos en la sociedad: la represión institucional ha dejado secuelas en sus víctimas, deteriorado las relaciones sociales y los estilos tradicionales de convivencia pacífica entre los uruguayos, y ha generado un nuevo tipo de subjetividad basado en el miedo al Estado, y a sus castigos. Esas características trascienden el tiempo del régimen dictatorial para tener incidencias en la configuración misma de las relaciones sociales y políticas, en las formas de pensar y en los comportamientos que se constatan en el presente democrático.

El tomo 2 de la investigación, sobre el tema de las violaciones a los derechos civiles, ilustra particularmente un aspecto del período dictatorial que puede ser muy interesante a la hora de reflexionar sobre las consecuencias presentes de la dictadura y lo candente del debate en cuanto a la Impunidad: la vigilancia a la sociedad civil (“incilio”) y el condicionamiento de la sociedad. Se demuestra por medio de documentación oficial el intento de “control total” de la población bajo dictadura, mediante varios aspectos:

- represión a la cultura (censura de libros, cine, teatro, espectáculos carnavalescos, música, conferencias, artistas e intelectuales)
- clausura de medios de comunicación
- control de la educación
- seguimiento y control de las actividades religiosas
- vigilancia y control de diversas organizaciones de la sociedad civil.

Por otra parte, incluye un apartado sobre las distintas formas de colaboración de sectores de la población civil con el régimen dictatorial. Eso puede ser un factor determinante en cuanto

al clima que reina en dictadura: el miedo a las autoridades, pero incluso el miedo y la desconfianza a su propio vecino.

Otro aspecto, tratado en el tomo 3 de la investigación, a propósito de las violaciones a los derechos políticos y sindicales y a la libertad de la enseñanza, es la represión a los partidos políticos, al movimiento sindical y CNT, a la enseñanza y a los estudiantes. Este tipo de represión tiene que ser estudiado, para intentar ver cuáles son los cambios que engendra, al nivel de la organización del arco político en la Transición, pero también al nivel de las consciencias políticas de la sociedad. Después de la dictadura, en la Transición, pero sobre todo en la “Postransición”-o Segunda Transición en las palabras de Jorge Lanzaro-, se constata una postura de desinterés por lo político, así como por los asuntos vinculados con la Memoria de la dictadura, de la búsqueda tanto de verdad como de Justicia. Tenemos que intentar ver cómo se vinculan la represión de la sociedad, hasta su condicionamiento, la represión de sus actores políticos o sindicales, con el clima posterior de desinterés y voluntad de dar la vuelta al pasado.

El tomo 3 muestra también los cambios institucionales del Estado bajo dictadura probando la configuración dual del Estado: uno es oficial pero también exista otro, “clandestino”. Esto se ve a través de la acción de servicios de inteligencia, de coordinación represiva regional y del papel de la Justicia Militar en el juicio a los civiles. Esa doble configuración también tiene consecuencias en el período transicional y en la postransición: tenemos que intentar destacar cuáles son las reacciones, las percepciones de las instituciones hoy que encuentran su origen en esa configuración.

El tomo 3 acaba por un resumen y una actualización de los avances de la sociedad uruguaya desde la recuperación de la democracia en 1985 en materia de verdad, justicia, memoria y reparación a las víctimas del terrorismo de Estado. Pasa en revista la formación de comisiones de investigación y los informes oficiales, las leyes aprobadas por el Parlamento, las convenciones y protocolos internacionales incorporados a la legislación uruguaya, los decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo, tanto como los avances en materia de Justicia Penal contra los responsables de la violación de los derechos humanos y crímenes de Lesa Humanidad cometidos en dictadura. Esta parte merece ser actualizada ya que desde su fecha de impresión (2008) las cosas han evolucionado. Pero es de suma importancia ver qué se puso en marcha, qué avances hubo y qué otras quedan por hacer en la sociedad uruguaya en cuanto a la verdad, la justicia y la memoria del período dictatorial. Lo que también parecería interesante sería destacar quiénes fueron y son los actores de tales avances, subrayando así la dualidad de procesos de recuperación de la memoria: un silenciado proceso civil, y la apertura de los debates iniciada en los años 2000. Es de suma importancia distinguir así cómo se ponen en marcha estos procesos, y a qué intereses responden.

La presentación general de la investigación se concluye sobre un punto importante: su carácter abierto. Se explica que por definición, el carácter fragmentado del período histórico en estudio, el secreto que aún está vigente en cuanto a las acciones del Estado, y el acceso parcial a la documentación oficial son elementos que no permiten “cerrar definitivamente ni la reconstrucción de los hechos ni el universo de víctimas ni la determinación de todos los responsables”.

De hecho han tenido acceso a un total de 16 archivos estatales que han permitido localizar un volumen considerable de documentos del período que se consideraban antes inexistentes o destruidos. Permitió determinar el tipo de documentos, su estado, determinar los criterios

archivísticos de su organización original (por militares o policiales), y evoca la posibilidad de expurgación de documentos. Permitió la correlación de documentaciones de distintas agencias, del Estado uruguayo y argentino, lo que prueba la coordinación represiva regional y el cruce de informaciones de servicios de inteligencia. La difusión pública de la información se puede hacer por buena parte mediante esas investigaciones, en libros publicados y en los informes de trabajo rendidos ante la Comisión para la Paz, pero hay que subrayar que los Archivos Estatales no han sido abiertos al público, aunque intervino en marzo de 2011 la Corte Interamericana de Derechos Humanos para dar al Estado Uruguayo un plazo de dos años para garantizar "el acceso técnico y sistematizado a información acerca de las graves violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura que reposa en archivos estatales". Esto también prueba que el tema no se puede cerrar, y que hay que trabajar para una apertura total antes de querer cerrar el caso.

Además, hay que ver que el verdadero trabajo de Memoria, si pasa primero por la recuperación de los datos, y un estudio histórico del periodo, no debe hacerse con el objetivo de cerrar rápidamente el caso: si se busca cierta paz mediante la búsqueda de la Verdad, y una Justicia para los que sufrieron la represión, no hay que olvidarse de la posibilidad de utilización de este asunto a fines políticos, lo que puede, al final, ir en contra de los intereses sociales e históricos definidos. Por lo tanto, es necesario estudiar con cuidado la reapertura del tema desde el inicio de los años 2000. Esto se puede hacer mediante el estudio de las condiciones y el contexto de la presente investigación. El último elemento que hay que poner en tela de juicio es la búsqueda oficial de recuperación de LA memoria. De hecho, la voluntad de fachada del Estado por recuperar una verdad histórica parece vinculada con una búsqueda de nueva memoria oficial, pero no se puede permitir que tras la construcción de nueva memoria, aún más en un país donde sigue vigente la Ley de Caducidad, se esconda la multiplicidad de memorias que constituye la memoria colectiva del periodo. Entonces si se debe subrayar el aporte consecuente de la investigación presentada en términos de aclaraciones y de Verdad –lo cual da posibilidades en términos de Justicia-, es sin embargo impensable considerar que tras su mera realización, el Estado haya cumplido su misión.

### 3. ACHARD, DIEGO (1996), *LA TRANSICIÓN EN URUGUAY*.

Diego Achard, fallecido en 2007, tuvo una destacada actuación como político, periodista y escritor. Escribió varios libros en los que se refleja una preocupación especial por los temas de la democracia y la transición democrática en Uruguay. Durante la dictadura cívico-militar se exilió en México, fue integrante de la Convergencia Democrática (movimiento de izquierda creado en exilio), y luego secretario político de Wilson Ferreira Aldunate, entonces líder exiliado del Partido Nacional. En *La Transición en Uruguay*, asume enteramente esta “*posición ventajosa*” para investigar acontecimientos que vivió “*de cerca*” aunque exiliado, y no duda en explicitar el hecho de que esta situación tiene “*desventajas*” porque sólo le permite conocer una faceta de la verdad, lo que “*puede llevar a conclusiones erróneas*”.

*La Transición en Uruguay* pretende ser una investigación con el fin de conocer las características básicas del proceso transicional mediante una recopilación de documentos, una transcripción de testimonios de actores de la transición y un soporte teórico que propone una cronología de las etapas destacables del proceso transicional. Si bien constituye una obra bastante novedosa en su época de edición, constituye, dentro de la bibliografía más abundante que existe hoy respecto a la transición, una obra aparte por los documentos que presenta y el punto de vista que asume el autor.

En un primer capítulo, sus “Apuntes para una interpretación de la Transición”, Diego Achard trata de definir las condiciones que hicieron posible la transición, los hechos, las interrelaciones que se pueden establecer entre ellos, y propone sus propias conclusiones. La cronología propuesta abarca el periodo 1975-1989, pretende mostrar antes del comienzo del proceso transicional, en 1980, las motivaciones del régimen de facto para dirigir su gestión. La fecha de 1975 se eligió por ser la del esbozo del Plan Político Militar, sometido a referéndum popular en 1980: el triunfo del *No* en el plebiscito constitucional marca el inicio de este “*periodo de tiempo en que las partes negocian la entrega del poder*”.

Explica inicialmente los motivos que dieron lugar al plebiscito: el objetivo de los militares es entonces “*dar continuidad por medios políticos al Proceso iniciado por las Fuerzas Armadas en un adecuado ambiente político, económico y social manteniendo su competencia en la Seguridad Nacional*”. En esto residen las condiciones que van a imponerse desde la cúpula militar para poner en marcha la entrega del poder y sus negociaciones. El triunfo del *No* va a definir a los interlocutores del futuro, o sea la Jefatura militar y los Triunfadores del *No*, los militares se encuentran entonces ante una nueva realidad política que no esperaban: demuestra la limitación del Plan Político y la necesidad de negociación con los partidos, convertidos en actores indispensables. Se ven obligados a cambiar no el contenido sino el orden de su cronograma inicial de 1977: la primera etapa será la elaboración del estatuto de los partidos, después vendrán las elecciones internas, seguidas por la negociación de un acuerdo constitucional lo que desembocará en las elecciones nacionales. En suma, se trataba de aprobar una nueva Constitución que debería incluir las reivindicaciones militares, pero mediante el acuerdo y la mediación de los partidos.

La cronología de Diego Achard demuestra que entre 1980 y 1984 coexistieron cuatro estrategias relevantes que influyeron en la salida política. Las estrategias del campo civil se dividen entre la de Wilson Ferreira Aldunate –líder del Partido Nacional- y la de Juan María Sanguinetti –líder del Partido Colorado- pero tenían un objetivo común: la democratización

del país. La estrategia del Partido Nacional, definida según los términos del politólogo argentino Guillermo O'Donnell, como "*estrategia dura*", era determinada por el exilio de su líder, Wilson Ferreira Aldunate, y por un alto grado de enfrentamiento: aunque hablaban de un acuerdo, estaban dispuestos a pocas concesiones, el acuerdo consistía para el Partido Nacional en una rendición casi incondicional de la institución castrense. Para ellos, la salida política sobrevendría por el desgaste y el desprestigio del gobierno de facto, el factor determinante era para ellos el enfrentamiento y el debilitamiento del gobierno militar. El factor determinante es su retiro de las negociaciones del Club Naval por rechazo de negociación con su líder encarcelado. Según Diego Achard, su posición radical engendró su derrota en las elecciones de 1984.

Al revés, la estrategia de los Colorados y del líder Sanguinetti fue el intento de lograr una paz negociada, con concesiones mutuas de los participantes: buscaron el acuerdo con los militares y desarrollaron tanto una red de contactos en el Ejército, como conocimientos de su realidad interna. Si era una "*estrategia blanda*", según O'Donnell, respondía tanto a las necesidades de conservar una parte de su electorado que simpatizaba para con el gobierno militar, como a la voluntad de llegar a un acuerdo viable.

Como balance de estas dos estrategias, Diego Achard pone de relieve el hecho de que si la estrategia colorada acaba por vencer sobre la estrategia radical de los blancos, ambas fueron funcionales, ya que la estrategia blanca, fuera de los acuerdos del Club Naval, los condicionaron y fortaleció la posición de los negociadores civiles. Por tanto se puede considerar que es gracias a la autoexclusión o exclusión voluntaria de los Blancos como los Colorados van a tener elementos de presión sobre la cúpula castrense para la desproscripción del Frente Amplio, utilizándola como medida condicionante de la negociación. Así, si bien la estrategia wilsonista fracasó, y en tanto no obtuvo el gobierno en 1984, en su objetivo final triunfó. Aunque el partido Nacional fue perjudicado en esta solución, fue un factor fundamental del sustento político de la nueva situación y a continuación garantizó la gobernabilidad en una situación compleja.

Las dos estrategias que se suman a las estrategias civiles son las castrenses: se distinguen la estrategia "*política*" de los simpatizantes del Teniente General Álvarez, y la estrategia de los "*profesionales*" encabezados por el Teniente General Medina. Los integrantes de la corriente "*política*" funcionaban como verdadero grupo aparte, con afinidad ideológica y proyectos definidos por la formación de un partido político, liderado por el propio Álvarez, que "*heredara*" el proceso militar incluyendo las reivindicaciones militares. La voluntad continuista de Álvarez no logró convencer a la mayoría de los militares, y fue debilitado por el temor que representaba.

La corriente de los "*profesionales*", encabezada por el Teniente General Medina, estaba integrada por un grupo heterogéneo de militares, y tenía como objetivo fundamental la realización de una retirada organizada de los militares del poder, con el mantenimiento de un alto grado de autonomía de las Fuerzas Armadas. Es éste objetivo el que genera la necesidad de acuerdo con los civiles: era vital que los civiles aceptaran determinadas condiciones en cuanto a la autonomía militar y a la proscripción de Wilson Ferreira Aldunate.

Los Acuerdos del Club Naval son leídos por Diego Achard como algo muy previsible, señala que no son muchos los logros de los militares en la negociación (sistema de ascensos, Consejo Nacional de Seguridad que mantiene los nombres pero no la potestad de sus



integrantes) pero fue una manera de derrotar la estrategia de Álvarez, llegando a un acuerdo con las fuerzas civiles. Fue también una manera para ellos de excluir de las elecciones a Wilson Ferreira Aldunate, condición exigida por la cúpula militar para que tuvieran lugar las elecciones.

Las soluciones que triunfaron por tener mayor respaldo fueron las de Julio María Sanguinetti, y del Teniente General Medina: coincidieron en la necesidad de un acuerdo que se cristalizó en el Pacto del Club Naval. De ese modo, son las interrelaciones entre esas cuatro estrategias las que parecen explicar la transición uruguaya, y las bases de construcción de la nueva institucionalidad democrática.

Finalmente, el tema de los Derechos Humanos no se trató en el Club Naval, como lo subraya el autor: si alguien lo hubiera propuesto, hubiera fracasado toda la negociación. Este “*silencio*” no hace más que ratificar la importancia que se da a la necesidad de llegar a un acuerdo. Lo que se debería recalcar, y la consideración de Diego Achard no lo hace, es que el proceso de negociación no hace más que postergar los problemas, rechazando su tratamiento. Los acontecimientos posteriores a las elecciones de 1984, y sobre todo la Ley de Caducidad promulgada en 1986, se explican a partir de los objetivos internos a cada participante de la negociación transicional. Con la Ley de Caducidad, el General Medina salvó la integridad del Ejército y Wilson Ferreira Aldunate y Julio María Sanguinetti fortalecieron el poder civil, lo que era su fin último, tras protegerse de una nueva sublevación militar.

Respecto a la Ley de Caducidad, Diego Achard explica que se inscribe en las leyes de la Transición, como la Ley de Amnistía para los presos políticos, la Ley de destituidos, la Ley de Enseñanza, siendo las violaciones a los derechos humanos durante el gobierno de facto el único punto no tratado en 1985. Si para el Partido Nacional y el Frente Amplio, la manera de resolver este tema pasaba por el juicio de algunos militares, y estaban convencidos que la Justicia Militar podía encargarse de la “depuración” de las Fuerzas Armadas, buscaron el nombramiento de un Supremo Tribunal Militar, pero quedó sin efecto. Sanguinetti, por su parte, siguió adelante con una estrategia de ganar tiempo hasta encontrar la coyuntura política favorable para lograr una solución que no implicara traumas internos en la corporación militar. Las contiendas de competencias que la Justicia Militar presentó ante los tribunales civiles -redactadas por el propio Sanguinetti- eran parte de esta misma estrategia, pues confiara en que la Suprema Corte de Justicia se pronunciaría a favor de la competencia de la Justicia Militar. Esta estrategia gubernamental deterioró la autoridad de los mandos militares frente a sus subordinados. En 1986, las posibilidades de los Generales de controlar la situación interna del Ejército habían disminuido considerablemente. El General Medina reiteró su decisión de respaldar a todos los militares que hubiesen actuado por órdenes superiores en la época del gobierno militar: no hizo otra cosa que ratificar lo dicho a sus subordinados días después del Club Naval.

La situación política y militar a fines del año 1986 dejaba percibir un inminente enfrentamiento entre militares y sociedad civil, ya que los militares iban a ser citados a declarar a un juzgado, el Presidente Sanguinetti iba a dar la orden de concurrir pero aquellos iban a desacatarla. Tomando en cuenta la distribución de las fuerzas en el Parlamento, la decisión política se encontraba en las manos de Wilson Ferreira Aldunate, quien eligió como solución legislativa la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, ley aprobada en “*el límite de las posibilidades de todos los actores políticos y militares*”, lo que reconoció

Sanguinetti en el testimonio que figura en el presente libro. Entonces las cosas se decidieron en un clima de alta tensión: los militares estaban a punto de perder su autoridad y el Presidente también, como lo reconoce Sanguinetti. Al promover la Ley de Caducidad como solución, Wilson Ferreira Aldunate hizo una opción política y ética que si no fue comprendida por una parte de su electorado- ayudó a cerrar el ciclo de la transición y puso a su partido en la senda del poder. Se puede considerar que forma parte de los procesos transicionales que prefieren aplastar los problemas, o postergarlos otra vez.

Lo que hace la especificidad de la situación uruguaya en cuanto a la amnistía de los responsables de delitos contra los derechos humanos, es que, luego de complejos trámites, la Comisión Nacional Pro-Referendum logró que la Ley fuera sometida a referéndum popular: la ciudadanía la ratificó en abril de 1989 con porcentajes similares a los que había obtenido en la votación parlamentaria. El plebiscito de 1989 que ratificó la Ley de Caducidad parece cerrar definitivamente la transición por cancelar las “*cuentas pasadas*”. Se pudieron realizar nuevas elecciones, en noviembre de 1989, sin ningún tipo de proscipciones: Lacalle ganó al encabezar el Partido Nacional y asumió la presidencia el 1<sup>er</sup> de marzo de 1990, empezando con él la etapa de la democracia consolidada según los términos de Diego Achard. Sin embargo, sería más preciso considerar la etapa como el viraje hacia la “Segunda Transición”, expresión de Jorge Lanzaro -que fue investigador en Ciencia Política en la Universidad de la República, de la cual fue fundador y director- que quizás por insistir más en las continuidades del proceso, parece más adecuada.

La parte cronológica que desarrolla Diego Achard parece ineludible para entender los eventos que constituyeron el periodo transicional y también para poner de relieve a los actores de la misma: quiénes son los que conducen el proceso transicional, con qué objetivos, cómo lo manejan, cómo se interrelacionan. El interés de su trabajo reside en que da a conocer lo y los que van formando el panorama político posterior, hasta el periodo actual. El vínculo se hace fácilmente con la obra de José Lanzaro, *La “Segunda” Transición en el Uruguay*, aunque el enfoque es diferente. Diego Achard se propone dar a conocer la Transición, a partir de los eventos y de su percepción de la historia: los analiza, muy abiertamente, desde una perspectiva personal asumida, con la “*ventaja*” o desventaja de haberlos vivido “*muy de cerca*”. Por lo tanto, el punto de vista no es objetivo como lo puede ser el de Jorge Lanzaro y de los co-autores, que todos son especializados en Ciencias Políticas pero no actores de las situaciones que pretenden analizar.

Lo que es destacable en el enfoque de Diego Achard es el trato de los actores del mismo periodo: la cronología se basa en los eventos históricos, y se explica refiriéndose a los testimonios de los actores como son el General Rapela, Teniente General Hugo General Medina, General Liber Seregni, Senador Pereyra, Dr Jorge Batlle, Dr Aguirre, Dr Zumarán, Dr Sanguinetti. Se asume el método de recopilación de las entrevistas mediante un cuestionario conocido de antemano, y una transcripción con la relectura de cada uno. Los testimonios constituyen una fuente original e imprescindible para quien pretende investigar sobre el periodo transicional y entender los motivos de su conducción. La utilización de este punto de vista, aunque parcial, pero que además de reconocerlo, lo “repara”, mediante los testimonios de distintos bandos civiles y militares, parece interesante relacionando este periodo y sus actores con el presente para tratar de destacar el papel de cada uno en los avances, retroceso, o estancamiento de ciertos temas políticos como el ardiente tema de la Impunidad. Es ineludible estudiar los objetivos de cada uno a medio o largo plazo para conocer el origen del tema, y las causas de su evolución.

#### 4. LANZARO, JORGE (2000), *LA “SEGUNDA” TRANSICIÓN EN EL URUGUAY.*

Este libro se compone de una serie de trabajos que tienen como punto de partida las ponencias presentadas en las Jornadas de Análisis sobre la Segunda Transición en el Uruguay por el Instituto de Ciencias Políticas. Es un conjunto de investigaciones sobre el análisis del gobierno de partidos en el régimen presidencial uruguayo durante la segunda transición, o sea un periodo extenso que cubre la transición democrática y el ciclo de reformas que va a transformar tanto el modelo de desarrollo como la estructura del estado, la economía, el sistema de relaciones sociales y la integración del país a nivel internacional.

El concepto de “Segunda” Transición remite a la post transición democrática, es decir que después del retorno a la democracia, viene una transición no secundaria en su importancia sino en el tiempo y en su tenor, constituida por un ciclo de reformas y transformaciones institucionales y estructurales, renovación política, y mutaciones de los partidos.

##### ***Jorge Lanzaro-El presidencialismo pluralista en la segunda transición 1985-1996***

Jorge Lanzaro propone una tipología de los regímenes (parlamentarista/presidencialista) y de los modos de gobierno (pluralista/de mayoría), y defiende el presidencialismo pluralista construido en el periodo post autoritarismo y el gobierno de partidos. Registra por tanto los tipos de coalición y alianzas, realizando un balance de estos en distintos gobiernos (los dos mandatos de Sanguinetti y el gobierno de Lacalle), analizándolos al final como la clave del paso de una política de “triángulo” a una política de “bloques”.

##### ***Gerardo Caetano & Jose Rilla-El gobierno como cogobierno despliegues de la partidocracia uruguaya 1943-1973***

Proponen un análisis que parte del “golpe bueno” de Baldomir en 1942 y va hasta el “golpe malo” de Bordaberry en 1973, centrada la visión del gobierno como “cogobierno”, y las relaciones de los partidos con el poder, acuerdos y alianzas intra e interpartidarios. Instalan sus teorías de relaciones interpartidarias, justifican después la pertinencia de los límites temporales elegidos para el análisis, y últimamente argumentan sobre los rasgos generales de las relaciones interpartidarias y sus efectos en la gestión del gobierno, a través del análisis de procesos y acontecimientos significativos.

##### ***Daniel Buquet Fragmentación y Fraccionalización política: de la oferta electoral a la conformación del gobierno***

Buquet demuestra que la fraccionalización de los partidos, que se designa como causa de crisis política es una ilusión de óptica, propone métodos para calcular la fragmentación del arco político y la fraccionalización de los partidos, y demuestra así que la fragmentación y fraccionalización se pueden advertir en la oferta electoral, y se deben a una modificación en el seno de los partidos y a las modalidades electorales vigentes hasta la reforma de 1996, pero que no alcanzan el ámbito parlamentario, y no puede por lo tanto designarse como causa incidente en la gestión de gobierno.

***Daniel Chasquetti & Juan Andres Moraes- Parlamento y gobierno en el Uruguay  
Hipótesis para una teoría del ciclo político***

Proponen una caracterización del ciclo político, con periodos de cooperación y conflicto intrínsecamente vinculados al marco institucional-temporalidad del mandato...- y a las relaciones entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. Gracias a su teoría, analizan la productividad de distintos gobiernos y consiguen probar que ni uno escapa a la teoría de los ciclos, probando por lo tanto que entre 1985 y 1999, la producción legislativa alcanzó un grado más importante de lo que parece.

***Adolfo Garcé-La partitura, la Orquesta, el Director y algo más***

Su análisis parte de los años 50-60, la “democracia gobernante”, con baja capacidad de gobierno, el paso por el punto de inflexión que representa el diagnóstico de crisis, hasta el paso a una “democracia gobernada”, en el periodo post-autoritarismo, evocando así la teoría de Sartori. Demuestra que el proceso de Segunda Transición se basa en los consejos de la CIDE en los años 60 y en distintos planes económicos derivados del primero, que proponen una nueva Constitución que contiene una revolución dual: fortalecimiento de la autoridad política y ampliación técnica de la Administración Pública y de la Economía

Garcé propone demostrar que las décadas post autoritarismo gozaron de un “mejor gobierno” que en las décadas anteriores, lo que se debe según él a dos factores: aprendizaje realizado por los partidos y aplicación combinada de competencia y cooperación. Este aprendizaje realizado por la élite partidaria permite su evolución hasta una cooperación efectiva y un gobierno reformador. Utiliza la metáfora de la opera: la partitura representa al plan de la CIDE y a sus aportes, la orquesta serían los actores políticos y el gobierno, y el director, el jefe del Ejecutivo, que intenta alcanzar el mayor grado de armonía, el acorde perfecto.

La presente obra vendrá a enriquecer nuestro trabajo al nivel del estudio de la Transición y Postransición. En un primer tiempo, nos va a ayudar a calificar, y determinar una tipología de la Transición, interesante por el hecho de que nos permite deducir las consecuencias de esta transición pactada en el ámbito institucional y político de la Postransición.

Por otro lado, aplicando los cambios expuestos a nuestro tema, es posible ver cuáles son los cambios institucionales y estructurales que van a convertirse en fuentes de avances/bloqueo en cuanto al tema de la Impunidad. Pero la diferencia de enfoque de la obra con nuestra investigación va a originar tanto enriquecimiento y aportes como insuficiencias.

La lectura de esta obra permite extraer los cambios institucionales, políticos pero también sociales -y en este último punto la obra no es suficiente- que van a tener como consiguiente la reactivación del tema de la Impunidad, de la Memoria, Verdad y Justicia, con avances, estagnación o aun retroceso. Tendremos también que ver cómo interviene la internacionalización del tema en esos movimientos respecto a la Impunidad, lo que no puede hacerse limitándose al estudio de esta obra.

Pero es preciso tomar distancia con esta obra, y actualizar los datos- que son de los inicios del 2000- para poder distinguir el alcance actual de los cambios expuestos. En efecto, es en 2003 cuando el tema de la impunidad va a resaltar, dando lugar a un debate ardiente, que va a dar lugar a un nuevo referéndum en 2009, y a debates parlamentarios con consecuencias.

Entonces si el libro nos permite ver qué origen político e institucional tienen esos debates, no nos permite analizarlos, ni siquiera ver qué utilización política se puede hacer de ellos.

## 5. LE GOFF, JACQUES (1988), *HISTOIRE ET MEMOIRE*.

C'est dans les chapitres intitulés Mémoire et Histoire que réside l'intérêt de la théorie de Le Goff pour le travail de recherche sur la question des conséquences de la Dictature uruguayenne (1973-1985) sur la société actuelle, notamment sur les questions d'Impunité et de Mémoire.

L'historien propose tout d'abord une définition générale de la Mémoire comme propriété de conservation de certaines informations, renvoyant à l'ensemble de fonctions psychiques grâce auxquelles l'homme peut actualiser des impressions ou des informations passées (ou qu'il se représente comme passées). Si cela relève de la psychologie, Le Goff propose de voir que certains aspects de la mémoire selon la science peuvent évoquer par métaphore ou plus concrètement des traits et des problèmes de la mémoire historique et de la mémoire sociale. Par exemple, l'amnésie, trouble chez l'individu générateur de perturbations de la personnalité, est un fait généralisable aux sciences sociales : l'absence ou la perte volontaire ou involontaire de la mémoire collective est génératrice chez les peuples/nations de graves troubles de l'identité collective.

De même, reprenant la théorie de Leroi-Gourhan dans *La Mémoire et les rythmes*, Le Goff explique qu'il existe des manipulations conscientes ou inconscientes de la mémoire que l'intérêt, l'affectivité, le désir, l'inhibition, la censure, exercent sur la mémoire individuelle. Cela est généralisable à la mémoire collective, ce qui vient à le prouver est l'enjeu important que constitue la mémoire collective dans la lutte des forces sociales pour le pouvoir : se rendre maître de la mémoire ou de l'oubli est une des grandes préoccupations des classes, groupes ou individus qui dominent les sociétés historiques. Les oublis et les silences de l'histoire sont révélateurs des mécanismes de manipulation de la mémoire collective.

Le Goff reprend également la définition de J.P.Vernant « *La mémoire en tant que distincte de l'habitude représente une difficile invention, conquête progressive par l'homme de son passé individuel, comme l'histoire constitue pour le groupe social la conquête de son passé collectif* ». En établissant une évolution détaillée de la mémoire, de l'oralité à l'écriture, Le Goff fait également référence à Paul Veyne, qui notait l'importance de la mémoire dans le monde Antique : au pouvoir de la mémoire répondait la « *destruction par la mémoire* » : la destruction de la mémoire collective par les empereurs romains (monuments publics, inscription toponymiques...), ces derniers pouvaient se voir punis après leur mort par le Sénat qui décidait alors de faire disparaître leur nom de tout document d'archive ainsi que des monuments. Cet élément paraît intéressant en ce qu'il prouve l'utilisation prompt de une mémoire collective comme un puissant instrument politique.

La naissance d'une mémoire électronique est pour Le Goff l'ultime phase évolutive de la mémoire collective. En effet il explique que l'invention de « machines à mémoire » durant la Seconde Guerre Mondiale va constituer un tournant, et plus que cela, un véritable bouleversement : les conséquences de l'apparition de la mémoire électronique sont multiples mais une ressort parmi les autres, c'est l'effet métaphorique de l'extension du concept de mémoire et de l'analogie de la mémoire électronique sur d'autres types de mémoire, qui va engendrer des avancées scientifiques sans précédent comme en génétique par exemple. La mémoire biologique ressemble plus à la mémoire électronique qu'à la mémoire cérébrale, ayant pour caractéristique d'être définie par un programme, d'être rigide, et de ne pas

admettre l'intervention du dehors, c'est-à-dire qu'on ne peut alors changer le programme génétique ni par l'intervention de l'homme ni par celle du milieu.

Il souligne ensuite un second bouleversement, celui de l'apparition du concept de mémoire en Philosophie avec Bergson et de ses théories qui relient de nouveau la mémoire à l'esprit, en considérant deux types de mémoire : la mémoire superficielle, anonyme, assimilable à l'habitude, et la mémoire profonde, personnelle, pure, qui doit s'analyser en termes de progrès. Le développement des théories freudiennes a aussi une importance capitale, elles traitent la mémoire comme un réservoir, mais approfondissent dans le domaine de la mémoire en éclairant au niveau individuel les processus de censure de celle-ci, en rapprochant au moyen du rêve la mémoire latente et la mémoire consciente. Ces processus peuvent également être étendus aux divers phénomènes qui opèrent sur la mémoire collective : chaque groupe porte les stigmates, les traces conscientes ou non de l'histoire de sa propre construction, les explications de ses faiblesses, de ses troubles, ou de ses failles résident dans l'enfance de sa construction.

Dans la perspective de l'Histoire Nouvelle, Le Goff souligne le rôle important que joue la mémoire collective dans l'interdisciplinarité qui tend à s'établir entre les sciences sociales, c'est alors la naissance de la psychologie sociale, de la mémoire liée aux comportements, aux mentalités. La recherche, le sauvetage, l'exaltation de la mémoire collective est réalisable par le biais d'une conception de celle-ci sur le long terme, et non dans les événements mêmes, la quête de cette mémoire doit se faire dans les paroles, les images, les gestes, les rituels, les fêtes plutôt que dans les textes. C'est ainsi que s'opère une sorte de conversion du regard historique qui donne lieu à l'Histoire Nouvelle si chère à Le Goff.

Le Goff reprend la définition que Nora donne de la mémoire collective : elle est « *ce qui reste du passé dans le vécu des groupes, ou ce que les groupes font du passé* ». Ce concept peut donc s'opposer à première vue à la mémoire historique, autant que Le Goff opposait préalablement mémoire affective et mémoire intellectuelle. Il explique que jusqu'à la période contemporaine, les concepts d'histoire et de mémoire se confondent, l'histoire semblait développée sur le modèle de la remémoration, de l'anamnèse, de la mémorisation. Mais l'évolution du monde contemporain sous la pression de l'histoire fabriquée dans l'immédiateté par les médias, va vers une production d'un nombre accru de mémoires collectives, et l'histoire s'écrit donc sous la pression de ces mémoires collectives plurielles et disparates.

Pour Le Goff, l'essence de l'Histoire Nouvelle réside en l'effort de création d'une histoire scientifique à partir de la mémoire collective, il l'interprète comme une « révolution de la mémoire », par une opération de « pivotage » de la mémoire autour des axes fondamentaux que sont pour lui les problématiques contemporaines, la démarche rétrospective, le renoncement à une temporalité linéaire au profit de temps vécus multiples, dans une perspective où l'individuel s'enracine dans le social et le collectif. Il prône l'élaboration d'une histoire à partir de l'étude des lieux de la mémoire collective : lieux topographiques (archives, bibliothèques), monumentaux (cimetière, architecture), symbolique (commémoration, pèlerinage), fonctionnels (manuels, autobiographie, association) mais aussi les « *vrais lieux de l'histoire* » c'est-à-dire les « *Etats, les milieux sociaux et politiques, communautés d'expériences historiques ou de générations amenées à constituer leurs archives en fonction des usages différents qu'ils font de la mémoire* », en somme les lieux où

exercer les créateurs et les dominateurs de la mémoire collective. Le développement d'une nouvelle forme d'historiographie participe de cette nouvelle conception de l'histoire : une histoire de l'histoire qui étudierait les manipulations par la mémoire collective d'un phénomène historique à travers l'étude de l'évènement en lui-même, et de sa mémoire, à travers ses commémorations, son souvenir, et l'ensemble de représentations mentales liées à celui-ci. En dernier lieu, le développement de cette mémoire collective passe par une conception différente des instruments traditionnels de conception du savoir et par la constitution d'archives orales, à l'instar de Philippe Joutard qui étudie la communauté historique à travers des écrits du passé, des témoignages oraux du présent à propos du vécu antérieur et actuel d'un même passé, des méthodes de constitution de la mémoire collective, et des moyens que la mémoire collective met en place pour tenir face à des événements très différents de ceux sur lequel se fonde cette mémoire, et qui permet encore aujourd'hui à la collectivité en question d'y trouver son identité. C'est tout l'intérêt de la mémoire collective : elle doit pouvoir servir de base identitaire à un groupe, et c'est son défi que de conserver cet aspect fondateur à travers les années, en ayant alors une caractéristique à la fois immuable, mais aussi en sachant s'adapter et s'enrichir de nouveaux éléments, ayant ainsi une facette plus évolutive. Le présent trouve dans le passé des justifications, des explications.

La mémoire pour Le Goff « déborde » l'histoire comme science, en étant à la fois réservoir mouvant de l'histoire et écho sonore du travail historique. Elle constitue un enjeu pour les sociétés à la fois développées et en développement, des classes à la fois dominantes et dominées, des luttes pour le pouvoir, pour la vie, la survie ou la promotion. Elle est essentielle à l'identité individuelle ou collective, sa quête est l'une des activités fondamentales des individus et des sociétés, une quête qui s'effectue « *dans la fièvre et l'angoisse* ». Par delà la quête, elle est également un instrument et un objectif de puissance. Ce sont les sociétés dont la mémoire sociale est surtout orale, ou passant de l'oralité à l'écrit en termes de mémoire collective qui permettent de saisir, dans la lutte pour la domination, la manipulation de la mémoire. Cela revient aux considérations déjà évoquées de la mémoire comme véritable enjeu politique, la mémoire collective comme source mais aussi instrument du pouvoir.

Le Goff fait aussi allusion aux volontés de contrôle de cette mémoire collective en tant qu'élément de pouvoir par les gouvernements. Cet élément est particulièrement intéressant à l'heure d'étudier des sociétés où plus qu'un contrôle des outils de productions de cette mémoire collective s'opère un véritable conditionnement de la société par l'imposition d'une mémoire réglementée, révisée. Il définit alors comme un rôle primordial des « *professionnels scientifiques de la mémoire* » la lutte pour la démocratisation de la mémoire sociale. Cette lutte passe par le recours aux « *souvenirs familiaux, histoires locales, histoires de clans, de familles, de villages, aux souvenirs personnels, à tout ce vaste complexes de connaissances non officielles, non institutionnalisées* » qui représentent la conscience collective pour faire contrepoids à une « *connaissance privatisée et monopolisée par de groupes précis pour la défense d'intérêts constitués* ». Pour Le Goff, la mémoire et l'histoire s'inter-alimente, mais la mémoire ne cherche à sauver le passé que pour servir au présent et à l'avenir. La mémoire collective doit pour lui, « *servir à la libération et non à l'avertissement des hommes* », ce qui s'impose comme une critique résonnante des utilisations démontrées par le passé d'une histoire collective. Cette dernière considération paraît fondamentale à l'heure d'étudier les processus de « *récupération* » de la mémoire dans la société uruguayenne. Il paraît fondamentale de se questionner sur les acteurs et les conditions de mise en place de ce



processus. L'hypothèse d'utilisation de la mémoire collective dans une perspective de domination doit alors toujours être présente aux yeux du chercheur. En outre, il paraît indispensable de se demander, alors que le processus de récupération se fait officiel, si celui-ci ne desservirait pas l'intérêt général en voulant, par la récupération d'UNE mémoire, l'appliquer comme une nouvelle « cloche de silence » sur la période donnée, faisant ainsi taire la multitude de mémoires dissidentes, discordantes, disparates qui composent la mémoire collective.

En conclusion, les éclairages de Jacques Le Goff sur le concept de mémoire constituent des apports incontournables pour tout chercheur qui prétendrait s'intéresser aux questions de mémoire d'un événement quel qu'il soit, et particulièrement dans le cas d'expériences traumatisantes comme le sont les dictatures du Cône Sud, pour toutes les questions que cet historien reconnu soulève quant à l'utilisation de la Mémoire comme instrument de domination et de conditionnement.

## BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

### I. TIPOLOGÍA DE LA DICTADURA

- “7 días que conmovieron al Uruguay” *Cuadernos de Marcha*, N° 68, marzo de 1973 [En línea] <http://biblioteca.periodicas.edu.uy/archive/files/d8ea78f07c124c5d666fc84589e5831c.pdf> (Consultado el 2.04.2012)
- “La CNT se pronuncia” *El Popular*, (10/02/1973) citado p 89 en Broquetas, Magdalena; Wschebor, Isabel, “El tiempo de los militares honestos. Acerca de las interpretaciones de febrero de 1973” en MARCHESI, A.; MARKARIAN, V.; RICO, Á.; YAFFÉ, J.(comp.) (2004), *El Presente de la Dictadura*. Montevideo, Ediciones Trilce
- ALLIER MONTAÑO, Eugenia « Les disparus politiques en Uruguay, entre l’histoire et la mémoire ». *Angles Mort*, N°10, 2011 [En línea] <http://cm.revues.org/864> (Consultado el 2.01.2012)
- ARENDRT, Hannah (1987), *Los orígenes del totalitarismo*. Tomo 3. Totalitarismo, Madrid, Alianza Editorial
- BROQUETAS, Magdalena; WSCHEBOR, Isabel. “El tiempo de los militares honestos. Acerca de las interpretaciones de febrero de 1973” en MARCHESI, A.; MARKARIAN, V.; RICO, Á.; YAFFÉ, J.(comp.) (2004), *El Presente de la Dictadura*. Montevideo, Ediciones Trilce, p 76
- CAMPODÓNICO, Miguel Ángel (2003), *Antes del silencio. Bordaberry: memorias de un presidente uruguayo*. Montevideo, Linardi y Risso.
- Comisión para la Paz (2003), *Informe final de la Comisión para la Paz*. Montevideo [En línea] [http://www.presidencia.gub.ur/sic/noticias/archivo/2003/abril/Informe\\_final.doc](http://www.presidencia.gub.ur/sic/noticias/archivo/2003/abril/Informe_final.doc) (Consultado el 5.04.2012)
- DAHL, Robert (1985), *A preface to Economic Democracy*. California, Berkeley University Press
- DAVENPORT, Christian (1996) "The Weight of the Past: Exploring Lagged Determinants of Political Repression" en *Political Research Quarterly*, vol. 49, n° 2, junio de 1996, p 377, nota 1 en GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo (2006) “Sobre el concepto de represión” en *Hispania Nova*, N°6 (2006) [En línea] [http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/915/91500622/91500622\\_1.html](http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/915/91500622/91500622_1.html) (Consultado el 2.03.2012)
- DEMASI, Carlos “Un repaso a la teoría de los dos demonios” en MARCHESI, A.; MARKARIAN, V.; RICO, Á.; YAFFÉ, J. (comp.), (2004) *El Presente de la Dictadura*. Montevideo, Ediciones Trilce
- Departamento de Derecho Internacional Organización de los Estados Americanos (1994), *Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas*. [En línea] <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-60.html> (Consultado el 02.03.2012)
- Diccionario de la Lengua Española (DRAE), [En línea] <http://buscon.rae.es/draeI/>
- FRIEDRICH, C.J.; BRZEZINSKI, Z. (1956), *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. Harvard University Press, Cambridge
- Fuerzas Armadas (06/02/1973), “Respuesta de los mandos militares al Dr. Vasconcellos”, *Cuadernos de Marcha* N°68, p 19-22

- GILLESPIE, Charles “Desentrañando la crisis de la democracia uruguaya” en GILLESPIE, C.; GOODMAN, L.; RIAL, J.; WINN, P. (comp.) (1984), *Uruguay y la democracia*. T.1, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- GOLDSTEIN, Robert J. (1978), “Political Repression in Modern America: From 1870 to the Present”. Boston, Schenckman/G.K. Hall, 1978, pág. XVI en *Hispania Nova*, N°6 (2006) [En línea]  
[http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/915/91500622/91500622\\_1.html](http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/915/91500622/91500622_1.html)  
 (Consultado el 2.03.2012)
- GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo (2006) “Sobre el concepto de represión” en *Hispania Nova*, N°6 (2006) [En línea]  
[http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/915/91500622/91500622\\_1.html](http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/915/91500622/91500622_1.html)  
 (Consultado el 2.03.2012)
- Comisión Investigadora sobre Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron, *Informe Final*, 4.11.1985, Diario de la Cámara de Representantes No.1858, Tomo 620, XLIIa. Legislatura, Primer periodo ordinario, 66a. sesión (extraordinaria).
- Junta de Comandantes en Jefe (1971), Decisión de la Junta de Comandantes en Jefe N°1
- Junta de Comandantes en Jefe (1978), *Las Fuerzas Armadas al pueblo oriental. El Proceso político*. Montevideo
- LAKEHAL, Makhtar (2005), *Dictionnaire de Science Politique*. Paris, L’Harmattan
- LEFORT, Claude (1981), *L’Invention démocratique*, Paris, Fayard
- LINZ, Juan (1993), *El quiebre de las democracias*. Madrid, Alianza Editorial
- MARCHESI, Aldo “ ‘Una parte del pueblo uruguayo feliz, contento, alegre’ Los caminos culturales del consenso autoritario durante la dictadura” en DEMASI, C.; MARCHESI, A.; MARKARIAN, V. ; RICO, Á.y YAFFÉ, J. (2009), *La Dictadura Cívico-militar 1973-1985*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayo
- NEUMANN, Franz (1968), *El Estado democrático y el Estado autoritario*. Buenos Aires, Paidós
- RAYNAUD, Philippe ; RIALS, Stéphane (dir.) (1996), *Dictionnaire de Philosophie politique*. Paris, PUF, p 817 entrada ‘Totalitarisme’
- RAMA, German (1987), *La democracia en Uruguay. Una perspectiva de interpretación*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- RICO, Álvaro (2006), *¿Cómo nos domina la clase gobernante?* Montevideo, Ediciones Trilce
- RICO, Álvaro (Coor.) (2008), *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay*. Montevideo, UDELAR – CSIC- FHCE
- RICO, Álvaro (2009) «La dictadura y el dictador » en DEMASI, C.; MARCHESI, A.; MARKARIAN, V. ; RICO, Á.y YAFFÉ, J. (2009) *La Dictadura Cívico-militar 1973-1985*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayo
- SARTORI, Giovanni (1992), *Elementos de teoría política*. Madrid, Alianza Editorial
- Servicio Paz y Justicia (1989), *Informe SERPAJ*, en Rico, Álvaro (2008), *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay*. Montevideo, UDELAR – CSIC- FHCE
- VARELA PETITO, Gonzalo “El golpe de Estado de 1973 revisitado” en MARCHESI, A.; MARKARIAN, V.; RICO, Á.; YAFFÉ, J. (comp.) (2004), *El Presente de la Dictadura*. Montevideo, Ediciones Trilce, p 101
- VASCONCELLOS, Amilcar (06/02/1973), “Carta al pueblo uruguayo”, *Cuadernos de Marcha* N°68 p 16-19

## II. CONDICIONES DE TRANSICIÓN

- ACHARD, Diego (1996), *La transición en Uruguay*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental
- BANEGAS, Richard (2006), « Les transitions démocratiques : mobilisations collectives et fluidité politique », *Cultures & Conflit* [En línea]  
<http://conflits.revues.org/index443.html#ftn1> (Consultado el 3.03.2012)
- BUQUET CORLETO, Daniel, “Reforma Política y Gobernabilidad Democrática en Uruguay: la Reforma Constitucional de 1996” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N°10, años 1997-1998, p 9-22 [En línea]  
<http://www.fcs.edu.uy/archivos/20071109231152.pdf> (Consultado el 13.05.2012)
- CAETANO, Gerardo; RILLA, José. (1998) *Breve historia de la dictadura*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental
- CAPELÁN, Andrés, « Se cumplieron 20 años de la firma del Pacto del Club Naval.», *Equipo Nizkor*, 5.08.2004 [En línea]  
<http://www.derechos.org/nizkor/uruguay/doc/clubnaval.html> (Consultado el 20.04.2012)
- CORBO, Daniel J. (2007), “La transición de la dictadura a la democracia en el Uruguay”, *Humanidades*, Año VII, N°1, diciembre de 2007 [En línea]  
[http://www.um.edu.uy/upload/download/web\\_descarga\\_214\\_CORBO\\_La\\_transicion\\_de\\_la\\_dictadura\\_a\\_la\\_democracia\\_en\\_el\\_Uruguay.pdf](http://www.um.edu.uy/upload/download/web_descarga_214_CORBO_La_transicion_de_la_dictadura_a_la_democracia_en_el_Uruguay.pdf) (Consultado el 20.03.2012)
- GARCÉ, Adolfo (2000) “La Partidura, la Orquesta, el Director y Algo Más” en Lanzaro, Jorge (coord.) (2000), *La “Segunda” Transición en el Uruguay*. Montevideo, Fundación de Cultura Univeritaria
- GARRETÓN, Manuel Antonio (1987) *Reconstruir la democracia*, Santiago, Editorial Andante
- HERMET, Guy (2001), « Les démocratisations au vingtième siècle : une comparaison Amérique latine /Europe de l'Est » en *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 8, p 285-304. [En línea] <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2001-2-page-285.htm> (Consultado el 28.03.2012)
- GONZÁLEZ, Luis E. (1993) *Estructuras políticas y democracia en el Uruguay*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental
- GUNTHER, R ; DIAMANDOUROS, P.N ; PUHLE H.J (1996) « O'Donnell's illusions », *Journal of democracy*, N°7 (4), Octubre de 1996, p 151-159
- HERMET, Guy (2001), « Les démocratisations au vingtième siècle : une comparaison Amérique latine /Europe de l'Est » en *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 8, p 285-304. [En línea] <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2001-2-page-285.htm> (Consultado el 28.03.2012)
- HERMET, Guy; BADIE, Bertrand ; BIRNBAUM, Pierre; BRAUD, Philippe (2010), *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*. Paris, Armand Colin
- LANZARO, Jorge (2000) “El presidencialismo pluralista en la ‘Segunda’ Transición” en Lanzaro, Jorge (coord.) (2000), *La “Segunda” Transición en el Uruguay*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria

- LANZARO, Jorge (2008), “Uruguay: Reformas políticas en la nueva etapa democrática” en ZOVATTO, Daniel; OROZCO HENRÍQUEZ, J.Jésus (2008), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, p 906 [En línea] <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2527/23.pdf> (Consultado el 3.04.2012)
- MOREIRA, Constanza “Nuevos formatos de la negociación partidaria” en *LaRed21*, 22 de marzo de 2010 [En línea] <http://www.lr21.com.uy/contratapa/404083-nuevos-formatos-de-la-negociacion-partidaria> (Consultado el 2.04.2012)
- NAY, Olivier (dir.) (2011), *Lexique de science politique Vie et institutions politiques*. Paris, Dalloz
- PRZEWORSKI, Adam (1991), *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press
- ROMERO, María José (2009), “Plebiscitos y reglas de juego en la transición a democracia: Chile y Uruguay” en *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*, vol.18 n°1, Montevideo, diciembre de 2009 [En línea] [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S0797-97892009000100009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S0797-97892009000100009&script=sci_arttext) (Consultado el 20.03. 2012)
- SARTORI, Giovanni (1990), *Teoría de la democracia*. Buenos Aires, REI

### III. CADUCIDAD: DE LA TRANSICIÓN A NUESTROS DÍAS

- “Cancillería: hay más de 700.000 uruguayos en el exterior”, *El País digital*, 29 de octubre de 2008 [En línea] [http://www.elpais.com.uy/08/10/29/pnacio\\_378440.asp](http://www.elpais.com.uy/08/10/29/pnacio_378440.asp) (Consultado el 3.03.2012)
- “Caso Gelmán: Mujica reconoció violaciones a los derechos humanos durante la dictadura”, *TV Pública Digital*, 21 de marzo de 2012. [En línea] <http://www.tvpublica.com.ar/tvpublica/articulo?id=14033> (Consultado el 23.03.2012)
- “Condena a Bordaberry: ‘No hay antecedentes en América Latina’” *La Red 21*, 12 de febrero de 2010 [En línea] <http://www.lr21.com.uy/politica/399773-condena-a-bordaberry-no-hay-antecedentes-en-america-latina> (Consultado el 20.04.2012)
- “Diputados se cobraron cuentas del pasado en debate”, *El País*, 21.10.2010 [En línea] <http://www.elpais.com.uy/101021/pnacio-523349/nacional/diputados-se-cobraron-cuentas-del-pasado-en-debate-por-la-caducidad/> (Consultado el 20.04.2012)
- « Identificado '99, 997%' », *La República*, 17 de abril de 2012 [En línea] <http://www.diariolarepublica.net/2012/04/restos-humanos-batallon-14/> (Consultado el 20.04.2012)
- AGUIAR, Elina (1996), « Efectos Psicosociales de la Impunidad », Seminario Internacional “Impunidad y sus Efectos en los Procesos Democráticos”, en *KO'AGA ROÑE'ETA* [En línea] <http://www.derechos.org/koaga/xi/2/aguiar.html> (Consultado el 4.04.2012)
- ALLIER MONTAÑO, Eugenia « Les disparus politiques en Uruguay, entre l’histoire et la mémoire », *Angles Mort*, N°10, 2011 [En línea] <http://cm.revues.org/864> (Consultado el 2.01.2012)
- ANDREU GUZMÁN, Federico (2008), « Impunidad y Derecho Internacional: algunas consideraciones histórico-jurídicas sobre la lucha contra la impunidad” en *Mouvements*, 2008/1 N°53 p 54-60 [En línea] <http://www.cairn.info/revue-mouvements-2008-1-page-54.htm> (Consultado el 3.03.2012) o en

- [http://lipietz.net/spip.php?page=article&id\\_article=2138](http://lipietz.net/spip.php?page=article&id_article=2138) (Consultado el 7.03.2012)
- CABANELAS, Guillermo (sin fecha), *Diccionario Jurídico*, p 18 entrada “Amnistía”. [En línea] <http://es.scribd.com/doc/70344596/Diccionario-Juridico-Guillermo-Cabanelas> (Consultado el 26.03.2012)
- CIGANDA, Juan Pedro. “De los perseverantes demonios y los pasados recientes”, *Vadenuuevo*, N° 32, Año 3, Mayo de 2011 [En línea] <http://www.vadenuuevo.com.uy/index.php/the-news/2400-32vadenuuevo01> (Consultado el 24.09.2011)
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos - Declaración y Programa de Acción de Viena, Junio 1993 DPI/1394-48164-October 1993-/M, Sección II , párrafo 60, p 65, citado en Federico Andreu-Guzmán
- DEBOISVIEUX, Gilberte (1996), “Impunité de fait, impunité de droit”, *Volcans*, N°22, Verano 1996 [En línea] <http://pauillac.inria.fr/~maranget/volcans/06.96/impunite.html> (Consultado el 13.04.2012)
- DE PENA, Mario “América Latina, terrorismo de Estado y periodos de transición: aspectos medico-psicológicos y sociales” (1992), [En línea] <http://www.cintras.org/textos/textos/terrorismodeestadomariodepena.pdf> (Consultado el 20.04.2012)
- DESTOUET, Óscar (2009), “Verde y Rosado colores contra la impunidad en Uruguay”, *Revista Quadern*, Barcelona, N°173, p 10-11
- ESCRICHE, Joaquín (1875-1876), *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*. Madrid, Eduardo Cuesta [En línea] <http://es.scribd.com/doc/27445767/Escriche-Joaquin-Diccionario-razonado-de-legislacion-y-jurisprudencia-T3-Parte1-1875> (Consultado el 14.04.2012)
- HALBWACHS, Maurice (1997), *La mémoire collective*. Edition Critique établie par Gérard Namer. Paris, Albin Michel
- IDEA (2004), Síntesis de *La réconciliation après un conflit violent*, [En línea] [http://www.idea.int/publications/reconciliation/upload/policy\\_summary\\_fr.pdf](http://www.idea.int/publications/reconciliation/upload/policy_summary_fr.pdf) (Consultado el 6.04.2012)
- Informe Final de la Comisión Para la Paz (2003) [En línea] [archivo.presidencia.gub.uy/.../Informe\\_final.doc](http://archivo.presidencia.gub.uy/.../Informe_final.doc) (Consultado el 23.03.2012)
- JELIN, Elizabeth (2002), *Los trabajos de la memoria*. Madrid/Buenos Aires, Siglo XXI de España Edición
- LE GOFF, Jacques (1988), *Histoire et Mémoire*. Paris, Gallimard
- MARCHESE, Aldo; MARKARIAN, Vania; RICO, Álvaro; YAFFÉ, Jaime (comp). (2004) *El Presente de la Dictadura*. Montevideo, Ediciones Trilce
- MAZZAROVICH, Gabriel “El Largo Camino Para Derrotar La Impunidad”. *La República*, 16 de abril de 2009, [En línea] <http://www.lr21.com.uy/politica/360393-voto-verde-20-anos-de-una-gesta-democratica-clave-del-uruguay> (Consultado el 5.10.2011)
- OSSORIO, Manuel (sin fecha), *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*. [En línea] <http://es.scribd.com/BR%C3%8BN%C3%90%C3%82/d/202240-Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicasy-Sociales-> (Consultado el 26.03.2012)
- Poder Legislativo, *Ley 15.848 Funcionarios militares y policiales*, 28 de diciembre de 1986 [En línea]



- <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=15848&Anchor>  
 ≡ (Consultado el 3.03.2012)
- Poder Legislativo, *Ley 18.831 De la Pretensión Punitiva del Estado*, 27 de octubre de 2001 [En línea] [http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2011/10/cons\\_min\\_400.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2011/10/cons_min_400.pdf)  
 (Consultado el 3.03.2012)
- Poder Legislativo, *Proyecto de ley que declare la inaplicabilidad de la Ley de Caducidad* [En línea] [http://www.diputados.gub.uy/informacion/pl\\_471/0096-C0395-10.htm](http://www.diputados.gub.uy/informacion/pl_471/0096-C0395-10.htm)  
 (Consultado el 5.02.2012)
- Presidencia de la República (2007), *Investigación histórica sobre Detenidos-desaparecidos* [En línea]  
<http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/informes/investigacion-historica-sobre-detenidos-desaparecidos>  
 (Consultado el 12.09. 2011)
- Presidencia de la República, *Aceptación del Informe de la Comisión Para la Paz*, 16 de abril de 2003. [En línea] <http://archivo.presidencia.gub.uy/decretos/2003041605.htm>  
 (Consultado el 5.02. 2012)
- RICO, Álvaro (sin fecha) “La herencia fundamental de la Dictadura es la Impunidad”. Interview de Dr Álvaro Rico par Sonia Breccia. *Red Filosófica de Uruguay* [En línea]  
<http://filosofiauruguay.spruz.com/forums/?page=post&id=7F61301F-F438-44BA-B024-2564923C0BE5> (Consultado el 13.09.2011)
- RICO, Álvaro (comp) (1995), *Uruguay : cuentas pendientes*. Montevideo, Ediciones Trilce
- RICO, Álvaro (sin fecha) “Política, Historia Y Memorias En El Uruguay Posdictadura”. Fundación Henry Dunant, *fundacionhenrydunant.org* [En línea]  
[http://www.fundacionhenrydunant.org/documentos/pedagogiamemoria/categoria\\_d/ARico.pdf](http://www.fundacionhenrydunant.org/documentos/pedagogiamemoria/categoria_d/ARico.pdf) (Consultado el 13.09.2011)
- RICOEUR, Paul (2000), *La mémoire, l'histoire, l'oubli*. Paris, Le Seuil
- RODRIGUEZ, Lourdes “Espantando demonios”, *La Diaria*, 4 de noviembre de 2011 [En línea]  
<http://ladiaria.com.uy/articulo/2011/11/espantando-demonios/> (Consultado el 4.11.2011)
- RODRIGUEZ, Roger “Sinlogismos de impunidad” Intervención en la Mesa Redonda y Debate “Cultura de la Impunidad”, 11.06.2011, Galería Machango Espacio de Arte. San Carlos, Maldonado. *Red Filosófica de Uruguay* [En línea]  
<http://filosofiauruguay.spruz.com/forums/?page=post&id=C8FECAD2-0647-4156-9480-99EAA99EA1FF> (Consultado el 10.10. 2011)
- RONIGER, Luis; SNAJDER, Mario “*La Reconstrucción de la identidad colectiva del Uruguay tras las violaciones de los derechos humanos por la dictadura militar.*” Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades Año 5, N°9, Primer semestre de 2004.
- SERÉ, Gabriel, “Blancos pretendieron anular la Ley de Caducidad durante 1987”, *La Red 21*, 23 de febrero de 2009. [En línea] <http://www.lr21.com.uy/politica/354035-blancos-pretendieron-anular-la-ley-de-caducidad-durante-1987> (Consultado el 3.03.2012)
- VIÑAR, Maren & Marcelo. (1993) *Fracturas de la memoria*. Montevideo, Ediciones Trilce.

**MOTS-CLES:** Impunité, Caducité, Dictature, Transition, Politique de gestion du passé, Mémoire.

**RESUME:** Ce mémoire de recherches porte sur le phénomène d'impunité dans la société uruguayenne : née sous la dictature civile-militaire (1973-1985), elle s'installe officiellement à travers la promulgation de la Loi de Caducité de la Prétention Punitivité de l'Etat en 1986. Si des lois analogues ont été promulguées dans d'autres pays du Cône Sud, la spécificité de l'Uruguay réside en leur apparente approbation par la population, puisque celle-ci s'est prononcée en faveur de leur maintien à deux reprises (1989 et 2009), alors que les pays voisins les ont supprimées. A travers un rappel historique des conditions d'établissement de la dictature, puis de la transition à la démocratie, et de la post transition, nous proposons une réflexion sur les conséquences de l'impunité, ses traces et ses échos dans la (re)construction de la société uruguayenne.

**PALABRAS CLAVE:** Impunidad, Caducidad, Dictadura, Transición, Políticas de gestión del pasado, Memoria.

**RESUMEN:** La presente monografía propone un análisis del fenómeno de la impunidad en la sociedad uruguaya: nacida bajo la dictadura cívico-militar (1973-1985), se instala oficialmente a través de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado en 1986. Aunque se promulgaron leyes análogas en otros países del Cono Sur, la especificidad del Uruguay radica en la aprobación aparente de estas leyes por el pueblo, visible a través de su voto a favor de su mantenimiento en 1989 y 2009, cuando los países vecinos las anularon. Dibujando un panorama histórico de las condiciones de instalación de la dictadura, de la transición democrática y de la postransición, proponemos una reflexión sobre las consecuencias de la impunidad, sus huellas y sus ecos en la (re)construcción de la sociedad uruguaya.