

# La reconstrucción de la identidad colectiva del Uruguay tras las violaciones de los derechos humanos por la dictadura militar

Luis Roniger y Mario Sznajder

*Instituto Truman de Investigaciones para el Avance de la Paz Hebrew. University of Jerusalem*

---

En un trabajo sobre la dictadura militar, Carlos Demasi cita a Wilson Ferreira Aldunate quien, en plena campaña electoral desde el exilio, afirmaba en la Cámara de Diputados del Ecuador en 1983:

“Es por eso que pasamos a ser un país muy auténtico, muy país, y no por la influencia de una raza común, en sentido genético, no por consecuencia de la geografía, sino porque constituimos una comunidad espiritual. Consiste en el culto de algunas cosas: igualdad ante la ley, carácter representativo de los órganos de gobierno, elección periódica de los gobernantes, supeditación de toda autoridad o centro de poder al gobierno civil, rígida observancia de un sistema de garantías de la libertad, de la libertad política y de la libertad individual [...] Entre nosotros, cuando se atenta contra la sobrevivencia de estos valores espirituales se está poniendo en riesgo la existencia misma del país, que es eso, y si no, no es un país”<sup>1</sup>.

Sin lugar a dudas, Ferreira Aldunate estaba planteando en plena transición a la democracia un proyecto político, pero al hacerlo retomaba principios básicos de identidad que muchos de sus conciudadanos estarían dispuestos a compartir, más allá de tal o cual posición partidaria o compromiso político. Es en términos de identidad colectiva como, en efecto, toda comunidad humana se piensa a sí misma. Más aún, tal proceso de reconstrucción de la identidad colectiva es fundamental, espe-

---

1. Wilson Ferreira Aldunate, *Discursos, conferencias y entrevistas* 89 (Juan R. Ferreira ed., 1984), citado por Carlos Demasi, *La dictadura militar: Un tema pendiente* (en *Uruguay: Cuentas pendientes* pp. 29, 47-48 n. 9, Alvaro Rico ed., 1995).

cialmente tras haber sufrido experiencias traumáticas a nivel colectivo, como la que atravesó Uruguay durante la dictadura militar.

Este artículo analiza cómo, tras el retorno de la democracia, la sociedad y la clase política uruguayas afrontaron la herencia del *interregnum* militar y su legado de violaciones de derechos humanos, con la imagen y visión civilistas estructuradas como fundamento de la nación como telón de fondo<sup>2</sup>.

### Civilismo y autoimagen sacudida

Las identidades colectivas de Uruguay fueron estructuradas, en mayor medida aún que en otras naciones de Hispanoamérica, a través del Estado. La Banda Oriental del Uruguay logra su independencia política en 1828, en un contexto marcado por las prioridades internacionales británicas y la rivalidad brasilera-rioplatense. Una vez creado, el Estado Uruguayo se esforzó por consolidar la nación, en un proceso que, en la terminología de Benedict Anderson, puede definirse como la configuración de una “comunidad imaginada,” vale decir, pensada por muchos como compartida<sup>3</sup>. Es decir, las identidades colectivas de Uruguay fueron estructuradas como parte y correlato del proceso de consolidación del Estado, sin semejanza alguna con los procesos de identidades étnicas que evolucionan hacia configuraciones nacionales, descritos entre otros por Anthony Smith o Rogers Brubaker<sup>4</sup>.

A tenor de su composición étnica o su fisonomía socioeconómica, Uruguay no se diferenció del formato de las regiones vecinas del Río de la Plata o de Río Grande do Sul, en la zona meridional de Brasil. Fue sólo en forma progresiva como las identidades colectivas se formaron de manera idiosincrática en Uruguay. Su configuración había tenido lugar al socaire de violentas luchas civiles, al final de las cuales se estableció un código civilista, y no siguiendo pautas de prelación; en tor-

2. Este trabajo desarrolla temas planteados originariamente en un artículo en la revista *Human Rights Quarterly*, 19, 1 (1997) y en el libro *The Legacy of Human-Rights Violations in the Southern Cone. Argentina, Chile and Uruguay*, publicado en la Oxford University Press (1999). Los autores agradecen la valiosa asistencia de Leandro Kirszenbaum en la preparación de este artículo. También se agradece el apoyo del Instituto Truman de Investigaciones para el Avance de la Paz y del Instituto Minerva de Derechos Humanos de la Universidad Hebrea de Jerusalem, que hicieron posible la investigación que generó los trabajos aquí mencionados.

3. Benedict Anderson, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (Verso, 1991). Ver también Ana María Alonso, *The Politics of Space, Time and Substance: State Formation, Nationalism, and Ethnicity*, *Annual Review of Anthropology*, 23 (1994), p. 379.

4. Anthony D. Smith, *The Myth of the 'Modern Nation' and the Myths of Nations*, 11 *Ethnic & Racial Studies* 1 (1988); Rogers Brubaker, *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe* (Cambridge University Press, 1996).

no a los principios del orden político surgido tras las contiendas del siglo XIX y de las virtudes republicanas de la ciudadanía, y no a raíz de rasgos primigenios, como la sangre o el origen<sup>5</sup>.

El pequeño tamaño del país y los condicionamientos de su emplazamiento geopolítico entre Brasil y las provincias argentinas determinaron su ubicación y su orientación en la arena internacional, principalmente en Occidente. Sin embargo, estos factores geopolíticos propiciaron la adquisición por parte de sus élites de cierto grado de reflexividad que las incentivó a definir la singularidad del país en relación a los colosos vecinos ubicados al sur y al norte. Esta singularidad hubo de ser definida en términos de instituciones conformadas en forma consciente y voluntaria, así como de sus logros.

La propensión de las élites uruguayas a actuar en forma consciente en el contexto geopolítico, habida cuenta de la debilidad básica del país en relación a Brasil y a la Argentina, imprimió al desarrollo de Uruguay una trayectoria singular. De manera sucinta cabría afirmar que Uruguay terminó adquiriendo un conjunto particular de características, con las cuales el país ha sido identificado en las mentes de sus ciudadanos y de los estudiosos. Son las siguientes: ante todo, un patrón pragmático de gobernabilidad, que incorporó tanto a las élites rurales de caudillos como a las élites urbanas de 'doctores' en el marco de los partidos políticos gobernantes establecidos después de las guerras civiles del siglo XIX; vale decir, la elaboración de formas institucionales para el logro de un consenso entre las élites. Ello se consiguió gracias a la institución de procedimientos políticos de resolución consensual de los conflictos, que disminuyeron las tendencias a la polarización y borraron ciertas diferencias ideológicas entre los principales partidos políticos. A eso se sumó un sistema político compartido por las fuerzas políticas de la mayoría y de la minoría, que mantuvieron, a partir del siglo XX, la normativa civilista elaborada por José Batlle y Ordóñez e inculcaron los valores de la ciudadanía, el republicanismo y el sentido cívico en la población. Las coordenadas político-administrativas se sustentaron en un modelo económico agro-exportador, ligado a un mercado financiero abierto, que permitió sostener el formato institucional del Uruguay por décadas y suministró los recursos para el crecimiento de una burocracia de Estado y el financiamiento de un sistema de asistencia social.

Uruguay basó su imagen de *Suiza de las Américas* sobre tales principios<sup>6</sup>. Tal imagen se vio favorecida por el mantenimiento de la estabilidad política, el respeto

---

5. Sobre los varios criterios de la construcción de identidades colectivas a lo largo de estas líneas, ver Samuel Noah Eisenstadt & Bernhard Geisen, *The Construction of Collective Identity*, 36 Archives Européennes de Sociologie 72 (1995).

6. *La Suiza de América y Sus Mitos* (en Gerardo Caetano & Milita Alfaro eds. *Historia del Uruguay Contemporáneo: Materiales para el Debate*, 1995, p. 189).

progresivo de procedimientos democráticos formales, el crecimiento de los mercados financieros y económicos y el desarrollo progresivo de una amplia clase urbana<sup>7</sup>.

Un siglo de gobiernos civiles más o menos ininterrumpidos reforzaron esta imagen, que se vio socavada sólo con el deterioro social y la interrupción política de los años 60 y 70 del pasado siglo, que trajeron consigo el control militar a partir de junio de 1973 hasta marzo de 1985. Durante este período se produjeron detenciones masivas, llevadas a cabo de manera descubierta en la mayoría de las ocasiones. Miles de ciudadanos sufrieron largos períodos de encarcelamiento. Se aplicó la tortura, aunque en forma más controlada que en la vecina Argentina. Y se asesinaron opositores, aunque en menor número que en los países limítrofes; y, sobre todo, la represión se centró en víctimas claramente apuntadas por su activismo político y su trayectoria personal<sup>8</sup>. En comparación con lo sucedido en Argentina, Chile, Brasil y Paraguay, la represión produjo en Uruguay menos víctimas mortales, si bien su impacto fue tan hondo o más que en las sociedades vecinas.

En la tradición civilista del Uruguay, el uso de la violencia de Estado era un fenómeno extremadamente inusual. Como tal, conmocionó a los uruguayos no sólo de manera puntual, sino en forma aún más profunda, al haber puesto en duda la auto-imagen del país. Tras la restauración de la democracia, los uruguayos no tenían otra alternativa, según los términos de su cultura política, que afrontar el legado de las violaciones de los derechos humanos e intentar explicarlas, o bien “normalizarlas” discursiva y políticamente dentro de la trayectoria colectiva de su nación.

---

7. Sobre el modelo uruguayo ver Milton Vanger, *The Model Country: José Batlle y Ordóñez of Uruguay 1907-1915* (1980); *La Suiza de América y Sus Mitos*, cit., n. 6 p. 189; Carlos Real de Azúa, *El impulso y su freno: Tres décadas de Batllismo y las raíces de la crisis uruguaya* (1964).

8. Sobre la crisis del modelo uruguayo, ver Oscar H. Bruscher, *Las Décadas Infames: Análisis Político 1967-1985* (1986); Carina Perelli & Juan Rial, *De Mitos y Memorias Políticas: La Represión, El Miedo, y Después...* (1986); Servicio Paz y Justicia, *Uruguay: Nunca Más. Informe sobre la Violación de los Derechos Humanos (1972-1985)*, pp. 35-107, 111-15 (3ª ed. 1989). En el período entre 1972-1985, *Nunca Más* denuncia lo siguiente: al menos 157 “desaparecidos” uruguayos (pp. 285, 425-30). Aproximadamente noventa y cinco presos políticos murieron de enfermedad o de suicidio en centros de la detención (pp. 419-22). De cada 10.000 uruguayos, treinta y uno fueron detenidos en Uruguay por razones políticas (p. 117). Muchos fueron secuestrados en la Argentina (pp. 285, 330-41). La mayoría de los detenidos fueron sometidos a tortura (pp. 143-44). Muchos consideran que en este período Uruguay tenía el índice más alto de presos políticos en América Latina (p. 117). Más de una docena de niños fueron secuestrados con sus padres por el gobierno militar, y el destino de muchos de ellos sigue siendo incierto (pp. 285, 294-95, 430). Sobre el alcance de la represión, ver también Edy Kaufmann, *Análisis de los patrones en el Cono Sur: regímenes militares argentinos (1976-1983)* (en Leonardo Senkman y Mario Sznajder eds., *El Legado del Autoritarismo: Derechos Humanos y Antisemitismo en la Argentina Contemporánea*, 1995, p. 55).

## El legado de las violaciones de los derechos humanos y la redemocratización

El gobierno democrático instituido en Uruguay en 1985 tuvo que enfrentarse con el legado de las violaciones de los derechos humanos, cometidas bajo el gobierno autoritario. Al mismo tiempo, las nuevas autoridades electas estaban obligadas a definir las vías de acción que les permitieran consolidar la democracia frente a unas fuerzas armadas que habían devuelto el poder formal, pero que conservaban una posición de poder efectivo. Esta situación era típica de transiciones democráticas conducidas por los altos mandos militares desde una posición de fuerza relativa, como en Chile, y no de debilidad, como era el caso de la Argentina.

A pesar de las diferencias entre los países del Cono Sur, la sociedad uruguaya y el sistema político debían hacer frente a problemas serios relativos a la experiencia de las violaciones de los derechos humanos en la agenda de la transición, de manera similar a los otros países que emergían de períodos de represión autoritaria. El marco político de la transición a la democracia y las limitaciones impuestas por las amenazas potenciales a los regímenes redemocratizados condicionaron la posibilidad de tratar de una manera unívoca el legado de las violaciones de los derechos humanos desde una perspectiva legal, política, e institucional. Es decir, la nueva democracia no podía ignorar el tema, pero tampoco podía afrontarlo eficiente y comprensivamente sin poner en peligro el sistema democrático recién restaurado. Por consiguiente, las expectativas de amplios sectores de la población de ser testigos de una solución de "justicia" fueron modificadas por el contexto pragmático de la conveniencia política. Uruguay, al igual que Argentina y Chile, no podía por tanto más que intentar evitar el potencial de crisis implicado en el tratamiento parcial del nefasto legado de las violaciones de los derechos humanos.

La singularidad del caso uruguayo quedó clara cuando, después del intento de la clase política de cerrar el tema por intermedio de legislación, la sociedad civil reaccionó con movilizaciones masivas. En diciembre de 1986, el parlamento aprobó una Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, que concedió inmunidad a los miembros de las fuerzas militares y de la policía responsables del asesinato, la tortura y la desaparición de presos políticos durante la dictadura<sup>9</sup>. La constitución uruguaya de 1967 concede a los ciudadanos el derecho a exigir un referéndum para anular una ley si el 25 por ciento del electorado así lo decide<sup>10</sup>. De esta manera, quienes se opusieron a conceder impunidad a los autores de las violaciones de los

9. *Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado*, Ley 15/848 (Uruguay), Reimpresa en Centro Uruguay Independiente (CUI), Referéndum 42 (1987). Ver *infra*.

10. Constitución del Uruguay, arts. 79 y 305.

---

derechos humanos pudieron movilizarse para recolectar las firmas necesarias, y solicitar así un referéndum contra la amnistía. Junto con la reunión de firmas, tuvieron lugar movilizaciones masivas, que permitieron una participación sin precedentes de los ciudadanos en el debate y la evaluación de los pros y los contras de las varias líneas de acción posibles.

El referéndum se celebró el 16 de abril de 1989, y las fuerzas contrarias a la Ley de Caducidad perdieron. El presidente Julio María Sanguinetti describió este resultado como el paso final en la transición a la democracia<sup>11</sup>. En tal sentido, la visión de que el referéndum funcionó como sello del problema del legado de las violaciones de los derechos humanos, desde un punto de vista político y legal, se ha generalizado. Por otra parte, el hecho de que la amplia movilización de la sociedad civil diera ocasión a desafiar la decisión adoptada por la clase política, infundió legitimidad adicional al método formal de resolver disputas de orden profundo, que de otra manera seguirían erosionando la legitimidad de las pautas legales seguidas.

La movilización y derrota subsecuente del movimiento que intentó oponerse a la amnistía a favor de los autores de violaciones de los derechos humanos dejó huella en la conciencia colectiva de la sociedad uruguaya contemporánea. Ambos fueron acontecimientos cruciales gracias a los cuales la sociedad elaboró de una manera catártica el legado del pasado y la posibilidad de moverse, bien que de manera muy incompleta, más allá de ese pasado en dirección al futuro.

### Una perspectiva analítica

La formación de identidades colectivas implica siempre procesos de lucha y de elaboración, tanto en el plano socio-político como en el discursivo y simbólico. Nos referimos a procesos permanentes y renovables de definición de parámetros de inclusión y exclusión, así como de definición de criterios de estructuración del acceso y la asignación de recursos, de prerrogativas a establecer entre los diversos sectores, individuos y estratos que conforman una sociedad. Al mismo tiempo, al definir una identidad colectiva, las sociedades definen las estructuras de la autoridad, de la responsabilidad de quienes las lideran y de los patrones de legitimidad. Vale decir, al constituirse en comunidad, toda sociedad humana elabora y pone en práctica cierta visión de índole política y crea instituciones que la representen.

Estos son los componentes básicos de la ciudadanía en cualquier sociedad. En Uruguay, estos elementos han sido el núcleo de la identidad colectiva y se han

---

11. José Covas Sanguinetti: *El País está de cara a su futuro*, *El País* (Madrid), 19 Abril de 1989, p. 6.

---

identificado con la civilidad como fundamento del país. La importancia de los principios civiles, de carácter universalista, fue crucial para la coexistencia pacífica de los diversos sectores sociales de la sociedad uruguaya debido a la carencia de otras fuentes (vg. primordiales) de identidad. Por lo general, se da por sentado que las definiciones de identidad colectiva forman parte de los patrones de legitimidad que se han ido formando históricamente y cuya aceptación ha ido incrementándose sin cesar. Sin embargo, en épocas de crisis, toda definición, por estable que parezca, se abre a la discusión y debe reconfigurarse. Es en tal sentido que las épocas de crisis devienen focos para el estudio de la formación de normas, de principios políticos básicos, y para la constitución de la esfera pública.

En sus fases iniciales, el gobierno militar uruguayo trabajó en una dirección contraria a las líneas básicas de la civilidad uruguaya ignorando los patrones de legitimidad y de resolución de conflictos que se desarrollaron históricamente. Estos patrones eran esencialmente los principios democráticos, que contemplaban la resolución consensual de conflictos y tendían a evitar la violencia política. Más tarde, los militares en el poder procuraron alcanzar legitimidad y reconstruir el consenso convocando un referéndum en 1980 para ratificar la constitución elaborada por ellos. Tal constitución conformaba un modelo de democracia autoritaria más adaptado a la ideología de los militares que al anterior modelo político del Uruguay. Empero, el llamamiento de los gobernantes a participar en un referéndum siguió las líneas tradicionales de la auto-concebida civilidad uruguaya. Surgió así una disonancia entre la forma civil del referéndum y el contenido autoritario de la constitución propuesta por los militares.

El referéndum sobre la reforma constitucional (1980) resultó desfavorable a los gobernantes, dando lugar a un rechazo claro del modelo militar. Los resultados indicaron la voluntad de la sociedad uruguaya de retornar al anterior modelo de gobierno pluralista, basado en distintos mecanismos de resolución consensual de conflictos. Los militares, que adhirieron a esa práctica constitucionalista, aceptaron los resultados, dándose así las condiciones para iniciar la transición a la democracia.

El retorno a democracia obligó a la clase política y a la sociedad uruguaya en su conjunto a mirar hacia el pasado reciente, y a buscar la explicación del fracaso del modelo de civilidad de los años 70. La introspección sirvió de base para debatir el legado más estridente del período militar, la violación masiva de los derechos humanos.

La movilización de los ciudadanos en relación a la ratificación o rechazo de la Ley de Caducidad de 1986 debe analizarse como el acontecimiento crucial para la nueva formación de la esfera pública uruguaya. Este evento forzó al Uruguay a enfrentarse con su auto-imagen de compromiso cívico, surgida una vez concluido el

período autoritario, así como a emprender la reformulación de la identidad colectiva y de sus relaciones con el legado democrático del pasado.

En las secciones siguientes analizaremos la reconstrucción de estas imágenes examinando los términos de los debates, los términos usados para movilizar el apoyo a cada posición, y el empleo de argumentos éticos y pragmáticos respecto de las opciones políticas abiertas. Los datos para este análisis provienen de publicaciones, análisis eruditos y entrevistas a figuras públicas. Igualmente, se citan documentos utilizados por las diversas fuerzas políticas y sociales desde diciembre de 1986, cuando se promulgó la Ley de Caducidad, hasta su ratificación en el referéndum del 16 de abril de 1989. El análisis muestra que en Uruguay se desarrollaron varias interpretaciones del sistema históricamente codificado. También presenta indicios del intento reformular los códigos de legitimidad durante la crisis de 1986-1989 por parte de los movimientos y asociaciones de la sociedad civil. Como repetidamente se ha dicho, estos movimientos intentaron desarrollar iniciativas fuera del marco de los centros uruguayos de poder (a saber, el Estado y los partidos políticos). Lo hicieron vinculando los términos concretos del debate a los cambios efectuados y posibles en la identidad civilista uruguaya.

### La dinámica del proceso y los actores principales

Luego de la redemocratización, y poco después de la toma de posesión del presidente electo Julio María Sanguinetti, el parlamento aprobó en marzo de 1985 la Ley de Amnistía, la cual sancionaba la liberación de los presos políticos encarcelados desde el 1 de enero de 1962, con excepción de quienes habían cometido homicidios intencionales<sup>12</sup>.

Se prescribían tribunales de apelación que deberían examinar los casos de los presos en un plazo de 120 días, a fin de decidir si los períodos de encarcelamiento fueron justificados o no. En los casos en los que el encarcelamiento hubiera estado justificado, los períodos de las sentencias habrían de ser reducidos en dos tercios<sup>13</sup>.

Muchos consideraron que esa ley fue ideada para conceder amnistía a los presos pertenecientes al Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros. El artículo 5 excluyó de la amnistía al personal militar o policial responsable de crímenes, ya fuere como autores, coautores o cómplices de hechos crueles, degradantes e inhu-

---

12. *Ley de amnistía*, Ley 15,737 (Uru.), publicada en el *Diario Oficial* (Montevideo), 22 de marzo 1985.

13. *Id.* art. 9.



manos, o de la detención de individuos más tarde desaparecidos, y a todos aquéllos que hubieren encubierto dichas acciones. La amnistía también excluía a toda persona que, actuando en nombre del Estado o estuviera protegida por él, hubiera cometido crímenes por motivos políticos<sup>14</sup>. Respecto de las relaciones entre militares y civiles, los términos de dicha ley acabarían generando las demandas de una amnistía equivalente para cubrir las acciones de militares y policías.

Al mes siguiente, la Cámara de Diputados creó dos comités parlamentarios: uno debía investigar el secuestro y asesinato en Buenos Aires del senador uruguayo Zelmario Michelini, miembro del *Frente Amplio*, así como del portavoz de la Cámara de Diputados Héctor Gutiérrez Ruiz. El otro debía investigar el secuestro y la desaparición de más de 150 ciudadanos uruguayos, que tuvieron lugar principalmente en Argentina y Chile. Aunque el presidente Sanguinetti hubiera preferido que el poder judicial efectuara la investigación de las violaciones de los derechos humanos, en agosto de 1985 la Cámara de Diputados concedió poderes especiales a sus comités de investigación para que indagaran acerca de los nefastos acontecimientos ocurridos entre 1973 y 1985<sup>15</sup>.

En octubre de 1985 el presidente Sanguinetti y el comandante de las fuerzas armadas, el teniente general Hugo Medina, llegaron a un acuerdo por el cual los tribunales militares debían citar a juicio y castigar a quienes habían cometido las peores violaciones de derechos humanos, al objeto de que sirviera de escarmiento.

A principios de 1986, la comisión parlamentaria sobre las violaciones de los derechos humanos entregó a la justicia una lista de cuarenta y seis casos de personal militar y policial implicados en violaciones de los derechos humanos. En agosto de 1986, el presidente presentó un proyecto de ley diseñado para conceder inmunidad a los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad implicados en violaciones de los mismos. Tal ley habría sido equivalente a los indultos concedidos en marzo de 1985 a los Tupamaros. La reacción popular al proyecto de ley fue completamente negativa. Una manifestación masiva de más de 10.000 personas exigió su rechazo<sup>16</sup>. El parlamento rechazó de hecho dicho proyecto de ley en septiembre de 1986.

Wilson Ferreira Aldunate, uno de los líderes del Partido Nacional (“Blanco”), quien había sido víctima de la represión, denunció en enero de 1987 que las fuerzas armadas habían permitido la apertura democrática a cambio del compromiso por

---

14. *Id.* art. 5.

15. J. Barreiro, *Derechos Humanos: crónica en tres actos, Cuadernos de Marcha*, Nov. 1986, p. 16. Ver también *Se acabó el tiempo de la capucha: Los partidos y los delitos de la humanidad*, Brecha, 10. Octubre 1986, p. 7.

16. Sobre la movilización popular, ver *Para una crónica de las jornadas en que se perpetró la tristeza: El parlamento aceptó la impunidad*, Brecha, 26 diciembre 1986, p. 5.

parte de los líderes políticos civiles de no citar a los militares a juicio. Según Ferreira Aldunate, dicho acuerdo, llamado Pacto del Club Naval, hizo posible la transición política a la democracia en 1984<sup>17</sup>.

En octubre de 1986, diecinueve generales advirtieron de que la carencia de una ley de amnistía implicaba “serios riesgos” para la estabilidad y continuidad del sistema democrático<sup>18</sup>. Las fuerzas políticas se dividieron sobre este tema. El partido Blanco, principal fuerza de la oposición, favoreció una amnistía parcial. El partido gobernante, el Colorado, era partidario de una amnistía más amplia. La coalición de izquierda, el Frente Amplio, rechazó cualquier tipo de compromiso con los responsables de las violaciones de derechos humanos. Las fuerzas armadas indicaron que ninguno de sus miembros obedecería las citaciones judiciales que se emitieran.

Finalmente, el parlamento aprobó la Ley de Caducidad, la cual tuvo el apoyo de amplios sectores de la oposición del partido Blanco, así como del partido gobernante, el Colorado. La Ley de Caducidad exoneró a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía de los actos delictivos cometidos por motivos políticos antes del 1 de marzo de 1985. La ley perdonaba las violaciones de los derechos humanos, excepto en los casos extremos en los que se probara la existencia de un beneficio ilícito por parte de los violadores. Con dicha ley, el gobierno mantenía el derecho de investigar la desaparición de 164 ciudadanos durante la represión, así como el destino de los hijos de desaparecidos. El senado adquirió el control sobre la promoción de los oficiales de las fuerzas armadas; el Ministerio de Defensa fue puesto a cargo de los servicios de inteligencia y se concedió al parlamento la supervisión de la academia militar<sup>19</sup>.

Hasta entonces, el proceso político uruguayo se había desarrollado de una manera tradicional, con los políticos alcanzando acuerdos en los temas centrales en base a negociaciones efectuadas dentro de la clase política. Tradicionalmente, los movimientos sociales de Uruguay habían sido débiles y no ejercían una influencia significativa en la “*partidocracia*” de su país<sup>20</sup>. A partir de diciembre de 1986, un

17. Las declaraciones de Ferreira Aldunate fueron realizadas en Kiyú el 10 de enero de 1987, fueron publicados en *El engaño colorado, el sacrificio blanco, el enemigo de afuera y la coalición imposible: Discurso de Ferreira en Kiyú, Brecha*, 16 enero 1987, p. 7.

18. *Cronología de los hechos que condujeron a la aprobación de la Ley de Caducidad*, Búsqueda, 9 de Marzo 1989, p. 29.

19. *Ley de Caducidad*, reimpresso en *Centro Uruguay Independiente*, supra nota 8, pp. 42, 42-48.

20. Sobre el rol de los partidos políticos, ver Gerardo Caetano *et al.*, *De la tradición a la crisis: pasado y presente de nuestro sistema de partidos* (1985); Edy Kaufman, *El rol de los partidos Políticos en la redemocratización del Uruguay* (en Saul Sosnowski ed., *Represión, exilio y democracia: la cultura uruguaya*, 1987, p. 25); Luis E. González, *Estructuras Políticas y democracia en Uruguay* (1993).

nuevo escenario surgió en torno al legado de las violaciones de los derechos humanos. La iniciativa fue tomada por la sociedad civil, merced a la participación masiva de grandes sectores de la ciudadanía que se dedicaron a recoger firmas para imponer un referéndum sobre la Ley de Caducidad.

### La movilización de la sociedad civil

La idea surgió de algunos Tupamaros y fue articulada y conducida por el Comité de Madres y Familiares de Personas Desaparecidas (representadas por Maria Esther Gatti de Islas) conjuntamente con Matilde Rodríguez y Elisa Dellepiane, las viudas de Gutiérrez Ruiz y Zelmair Michelini. Muchas ONGs también se sumaron, incluyendo el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ)<sup>21</sup>. Se realizaron movilizaciones masivas a fin de recolectar las firmas necesarias. Comenzada en enero de 1987, la campaña fue realizada bajo el patrocinio de la Comisión Nacional Pro-Referéndum (conocido como CNP), dirigido por Gatti, Rodríguez, y Dellepiane<sup>22</sup>.

Después de un entusiasta período inicial de tres meses, durante el cual se logró alcanzar un número de 305.000 firmas, se elaboró una estrategia gradual, consistente en visitas a domicilio y reuniones populares en áreas urbanas y rurales<sup>23</sup>. El 17 de diciembre de 1987, el CNP presentó un total de 634.792 firmas a la Corte Electoral<sup>24</sup>. Ese número superaba con creces las 555.701 firmas requeridas para convocar el referéndum<sup>25</sup>. Sobrevino entonces un prolongado periodo de verificación de firmas. Los promotores del referéndum acusaron a la Corte Electoral de intentar descalificar millares de firmas con el propósito de invalidar la iniciativa. Los medios de comunicación difundieron en forma dramática hechos tales como el castigo disciplina-

---

21. El Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) es una red transnacional de la ONG que apunta proteger los derechos humanos y los derechos sociales. La filial uruguaya de SERPAJ ha sido particularmente activa en asegurar la liberación de los presos políticos y hacer comparecer a los violadores de los derechos humanos a juicio. SERPAJ también ha promovido esfuerzos educativos en pos del reconocimiento de los derechos humanos y de la mejora de las condiciones de vida en el sistema penitenciario.

22. Sobre el texto del slogan de la CNP, ver *El llamamiento, Brecha* (Uru.), 30 Enero de 1987, en 2. Para informes en inglés sobre la campaña, ver Jo-Marie Burt, *El pueblo decide: A Brief History of the Referendum against the "Impunity Law" in Uruguay* (1989); Americas Watch Committee, *Challenging Impunity*.

23. Los resultados del referéndum y de su análisis estadístico aparecieron en *Búsqueda*, el 20 de abril de 1989, pp. 4-5. Los resultados del área de Montevideo, en Alvaro Portillo y Enrique Gallicchio, *Montevideo: Geografía Electoral* (1989).

24. Héctor Rodríguez, *Las firmas están, Brecha*, 16 de diciembre 1988, p. 4.

25. Este número representa el 25 por ciento de los votantes registrados en 1989, según los requisitos de la constitución uruguaya, en sus artículos 79, 305.

rio a aquellos miembros de las fuerzas armadas y de la policía que habían firmado la petición. El 28 de noviembre de 1988 se concluyó la verificación; se validaron 529.110 firmas y 4.591 huellas digitales. Otras 36.834 firmas fueron suspendidas hasta que los ciudadanos en cuestión se presentaran ante tribunales a fin de confirmar la identificación<sup>26</sup>. Lentamente se logró su identificación y presentación ante la Corte, lográndose reunir el número de firmas requeridas, aprobadas el 19 de diciembre de 1988<sup>27</sup>.

Se convocó pues el referéndum, que fue llevado a cabo el 16 de abril de 1989. El índice de participación fue del 84,78% del censo electoral. Los votantes ratificaron la Ley de Caducidad por el 56,65% frente al 43,34%. En Montevideo, el principal centro urbano del país, un 56,60% de los votantes rechazó la Ley<sup>28</sup>.

El presidente describió los resultados del referéndum como el paso final o conclusión de la transición a la democracia, remarcando así en forma no intencional la centralidad del tema de las violaciones derechos humanos en la agenda política del Uruguay redemocratizado<sup>29</sup>. Muchos comparten la opinión de que el referéndum selló el problema desde el punto de vista político y legal. Por otra parte, el hecho de que la sociedad civil se haya movilizado extensamente y haya tenido la ocasión de desafiar la decisión de la clase política ha dado legitimidad adicional a la resolución.

Aun si se acepta tal visión, se deberá reconocer que mientras que el referéndum abordó el tema de las violaciones de derechos humanos a nivel legal y político, quedan otros aspectos de tal legado del autoritarismo todavía por resolver: aspectos tanto psicológicos como culturales, educativos tanto como de formación de la memoria colectiva, cuyo impacto es fundamental en el medio y largo plazo. Por ejemplo, en comparación con los países vecinos, el número de desaparecidos uruguayos es relativamente pequeño. No obstante, sus familias siguen demandando el derecho a conocer su destino<sup>30</sup>. Así mismo, a medida que se agudizaba la posterior crisis socioeconómica, los aspectos irresueltos del tratamiento de las violaciones de derechos humanos generaban nuevas movilizaciones políticas. El eco de las crisis

---

26. Estos datos fueron proporcionados por el CNP y publicados en *La hazaña en cifras, Brecha*, 23 diciembre 1988, p. 6.

27. María Urruzola, *Hasta el final la voluntad, Brecha*, 23 diciembre de 1989, p. 4.

28. *Búsqueda*, *supra* nota 25, pp. 4-5.

29. Portillo & Gallicchio, *supra* n. 23, pp. 21-22.

30. Covas, n. *supra* 11, p. 6. El reportero le preguntó al presidente Sanguinetti qué a que se refirió cuando él “declaró que con el referéndum, la transición en Uruguay ha alcanzado su final.” El presidente Sanguinetti respondió que “significa que Uruguay ha resuelto todos los problemas del pasado. El debate sobre el período de la dictadura esta finalizado. El país se está enfrentando a su futuro” (*ibidem*).

de los derechos humanos en Argentina y otros países latinoamericanos, y los problemas socioeconómicos que afectaron al Uruguay redemocratizado, crearon el potencial para que los derechos humanos tomaran nuevamente un lugar central en el discurso político. El tema se abrió de nuevo en Uruguay cuando uno de los niños secuestrados –junto con sus padres– durante la represión fue identificado y reclamado por su tío abuelo, el líder sindicalista José D’Elia<sup>31</sup>. Una vez más, el tema saltó a la palestra a finales de abril de 1995, cuando el capitán de marina Adolfo Scilingo confesó públicamente su participación en los vuelos que transportaron a víctimas de la represión militar argentina al océano, que fueron lanzadas desde el aire luego de haber sido sedadas. A principios de mayo de 1996, el capitán de Fusileros Navales Jorge Néstor Tróccoli, entonces ya estudiante de antropología, reconoció que a pesar de no haber participado de persona en los peores actos de tortura y asesinato, él había luchado en una guerra en la que las fuerzas armadas torturaron, hicieron desaparecer y asesinaron a sus enemigos.

Las revelaciones de Scilingo, Tróccoli y otros sirvieron de catalizador de la demanda de renovar en Uruguay las investigaciones sobre el destino de compatriotas desaparecidos en la Argentina. Atención especial fue dada a los casos de los niños que desaparecieron luego de que sus padres fueran muertos por el aparato represivo de los gobiernos militares del Cono Sur. Asimismo, en 1996, Rafael Michelini, hijo del senador frenteamplista y anterior candidato presidencial Zelmario Michelini, asesinado por personal de seguridad de Uruguay en Buenos Aires en 1976, exigió que el comandante en jefe de las fuerzas armadas, General Curutchet, siguiera el ejemplo de su homólogo argentino, General Balza, el cual reconoció el papel de las fuerzas armadas en la represión y violación de los derechos humanos. Curutchet rechazó la sugerencia sobre la base de que tal actitud crearía expectativas falsas y serviría sólo para reabrir una vez más las heridas del pasado. Las fuerzas armadas continuaron conmemorando el Día de los Caídos en la Defensa de las Instituciones, anteriormente conocido como el Día de Conmemoración de los Caídos en la Lucha contra la Subversión. Una marcha masiva en homenaje a los civiles desaparecidos –la conocida como la Marcha por la Verdad, Memoria y Nunca Más– fue organizada el 20 de mayo 1996, en el vigésimo aniversario del asesinato de Michelini y Gutiérrez Ruiz. Rafael Michelini inició la marcha, la cual fue apoyada por varios políticos, organizaciones sindicalistas, religiosas y sociales, grupos de derechos

---

31. *Nunca Más*, *supra*, n. 8, p. 430. El niño desaparecido es el hijo de los desaparecidos Yolanda Casco y Julio César D’Elia, sobrino de José D’Elia. Recientemente fue encontrado en Argentina, adoptado ilegalmente por la familia de un médico militar. José D’Elia lidera a la vez el *Plenario Inter-sindical de Trabajadores* y la *Central Nacional de Trabajadores*, principal organización sindical.

---

humanos, familiares de desaparecidos y víctimas de la represión militar. La marcha fue planeada sin discursos. En el parlamento uruguayo, donde se efectuó un acto paralelo en honor a la memoria de Michelini y de Gutiérrez Ruiz, los políticos se abstuvieron de mencionar la implicación de las fuerzas armadas en el asesinato de ambos personajes públicos. Las conmemoraciones se caracterizaron por el silencio. Ese silencio, que dominó la marcha y el acto parlamentario, fue reflejo del acuerdo tácito entre las fuerzas políticas hegemónicas y los militares de no abrir nuevamente el debate cerrado en el referéndum de 1989. Sin embargo, el tema continúa saltando de vez cuando a la esfera pública uruguaya<sup>32</sup>.

### Los términos del debate

Para comprender la dinámica discursiva de reconstitución de la identidad civilista tras la democratización debemos analizar más en profundidad los términos del debate que se llevó a cabo durante la campaña de recolección de firmas y la subsiguiente campaña en torno al referéndum sobre la Ley de Caducidad.

Las fuerzas interesadas en convocar el referéndum intentaron proyectar una imagen de redes autónomas y pluralistas, surgidas del entorno de la sociedad civil y sin conexiones directas con los partidos tradicionales, aunque recibieran el apoyo individual de algunas figuras políticas. En su apelación al público para que sumara su firma a la petición, afirmaban que la misma no implicaba un compromiso acerca de cómo votar en el mismo, una vez se aprobara su realización. Por el contrario, destacaban que la petición fue diseñada para permitir que fuera el pueblo y no la clase política quien decidiera cómo proceder.

El lema de la campaña reflejaba tal énfasis en la soberanía popular: “Yo firmo (yo firmo con alegría) para que el pueblo decida”. El CNP se presentó como un grupo integrado por ciudadanos uruguayos “inspirados por los principios básicos de nuestra nacionalidad: libertad, democracia, justicia y coexistencia pacífica.” La ley de Caducidad fue caracterizada como antitética a “las más puras tradiciones de la nación,” las tradiciones arraigadas en las acciones de Artigas y otros padres fundadores del país. Fue descrita como un insulto a los ideales democráticos del pueblo uruguayo, para quien la justicia y la igualdad ante la ley son fundamentales. También fue vista como una contradicción directa con los principios legales reconocidos universalmente. La reacción ante la ley fue presentada como “una protesta es-

---

32. Ver Mario Sznajder y Luis Roniger, *The Crises Beyond Past Crisis: The Unsolved Legacy of Human-Rights Violations in the Southern Cone*, *Human Rights Review*, 1 (1999), pp. 48-68.

pontánea, popular”. Se insistió en el hecho de que la movilización fue motivada por la “libre conciencia cívica” de los uruguayos<sup>33</sup>. El referéndum fue pensado como parte de un proceso re-fundacional que serviría para superar el miedo y aprender nuevamente, luego del interregno militar, a confiar en la capacidad del pueblo para tomar decisiones<sup>34</sup>.

El mensaje de quienes condujeron la campaña abarcó los siguientes asuntos: ética, verdad y justicia; esperanza, felicidad y vida; la reafirmación de los valores básicos de la sociedad y la regeneración social desde abajo. Estos temas fueron acentuados durante el largo proceso de movilización popular. Los acontecimientos organizativos incluyeron reuniones musicales y alimenticias a nivel de comunidades locales, y visitas puerta a puerta. En todo caso, dichas reuniones retrajeron de la memoria colectiva formas populares de organización<sup>35</sup>. En fases posteriores de la campaña se sintió cierta tensión, cuando se hizo evidente la necesidad de organizarse de acuerdo con pautas coordinadas y directrices. Esta tendencia centralista fue resentida por los activistas de base<sup>36</sup>. En el debate sobre la Ley de Caducidad, antes y después de la recolección de firmas, surgieron varios asuntos como centrales tanto para quienes propiciaban la derogación o anulación de la ley, como para quienes deseaban que la ley permaneciera vigente al objeto de cerrar así un oscuro capítulo de la historia nacional<sup>37</sup>. Sin embargo, los partidarios de la Ley y los opositores trataron tales asuntos centrales desde perspectivas opuestas.

---

33. Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos del Uruguay (MFDDU), *Llamamiento, El referéndum desde familiares* 31 (1990).

34. La mayoría de la propaganda escrita incluyó declaraciones y retratos de los líderes nacionales, por ejemplo Artigas, Batlle y Ordóñez y Aparicio Saravia, considerados como los padres fundacionales del Uruguay moderno. Las referencias a las imágenes del pasado ilustre y al papel testimonial de la historia abundaron en los folletos de la Comisión Nacional Pro-Referéndum, o CNP). Ver *Comisión Nacional Pro-Referendum, La historia confirma que la justicia es patrimonio irrenunciable de todos los uruguayos*. En su campaña, la CNP reafirmó su compromiso con la consolidación de las instituciones democráticas.

35. Roger Rodríguez, *El referéndum llama dos veces: Las “brigadas verdes,” puerta a puerta, Brecha*, 24 Feb. 1989, p. 5. Lo que sigue es el tono típico de la campaña: “Estimado Vecino: Lo invitamos a que comparta la tarde del 4 de abril con: Marionetas; Antimurga BCG, el primer actor Alberto Candeau, la actriz de Jebele Sand, Los del Yerbal y más.... Yo firmo con alegría para que el pueblo decida”. De: Comisión Pro-Referéndum Barrial, esquina de la calle de Millán y Raffo Entrada libre. Hoja propagandística sin título de la campaña (1987), archivado por SERPAJ, Montevideo, No. cat. E05/59/002.111/1987.04.04.

36. Por ejemplo, hoja publicitaria titulada ¡¡Cambio ahora!! Por la Victoria del Referendum (1987), archivado por SERPAJ, Montevideo. cat. no. 35/009.111/1987.04400. El eslogan “juicio y castigo a los culpables”, que recordaba la experiencia argentina, fue adoptado por comisiones locales pero no ratificado por la CNP.

37. Los dos bandos fueron identificados por los colores del voto, verde y amarillo, respectivamente.

---

En primer lugar, ambos bandos destacaron por igual su deseo de fortalecer la democracia. Pero los activistas del “voto amarillo” sostenían que los ciudadanos responsables contribuirían a consolidar la democracia al mantener el espinoso asunto de las violaciones de los derechos humanos fuera de la agenda política. Los partidarios del “voto verde”, por su parte, destacaban que sólo un reconocimiento directo y un tratamiento efectivo del asunto servirían de base para el logro de una democracia completa.

En segundo lugar, ambos bandos reconocían la necesidad de evitar un retorno a la dictadura. Los partidarios del Voto Amarillo concedieron prioridad al realismo político, es decir, destacaron que cualquier tentativa de juzgar a miembros de las fuerzas armadas por violaciones de los derechos humanos incitaría a la intervención militar. Los partidarios del Voto Verde declararon que sólo manteniendo la primacía de la ley ante consideraciones de contingencia política imposibilitarían la vuelta de un gobierno militar de facto.

El tercer asunto lo constituía la necesidad de apoyar la justicia y la igualdad ante la ley. Para los partidarios de la Ley de Caducidad, esto implicó dar a los miembros de las fuerzas armadas el mismo tratamiento que se dio a los Tupamaros en marzo de 1985<sup>38</sup>. Los opositores de la Ley de Caducidad vieron esto como un falso argumento de igualdad. Sostenían que los miembros implicados de las fuerzas de seguridad habían actuado mucho más allá de lo que era necesario para asegurar la estabilidad política. Por otra parte, los activistas políticos que fueron detenidos, encarcelados y liberados después de la amnistía de 1985 habían sufrido ya el encarcelamiento, la pérdida de libertad y la tortura, mientras que bajo la Ley de Caducidad los miembros castrenses implicados ni siquiera fueron llevados a juicio. Los partidarios del Voto Verde aducían que, al concederles inmunidad en base a consideraciones pragmáticas, se profanaría el principio de la igualdad ante la ley. Dicho principio, por el contrario, saldría reforzado llevando ante la justicia a los implicados en graves violaciones de derechos humanos.

En cuarto lugar, ambas partes compartieron la voluntad de avanzar hacia el futuro. La prioridad del Voto Amarillo era borrar los rastros de la disensión y violencia pasada para evitar entrar en una nueva etapa de inestabilidad<sup>39</sup>. Para los partidarios del Voto Verde, la evaluación comprensiva del pasado era condición indispensable para dejar el pasado atrás.

---

38. *Ley de amnistía*, Ley 15,737, publicado en *Diario Oficial* (Montevideo), 22 de Marzo de 1985.

39. Ver *El Día*, del 23 de diciembre de 1988, pp. 8-9 (citando al presidente Sanguinetti, el cual dijo que anulando la Ley de Caducidad se provocaría un clima de confrontación, de lucha y drama. Ver también *El País* (Montevideo), 13 de abril de 1989.



En quinto lugar, la necesidad de reforzar y definir el papel de los profesionales de las fuerzas armadas también fue compartida por ambos sectores. Los partidarios del Voto Amarillo afirmaban que la nueva apertura del tema afectaría la posición institucional de las fuerzas armadas. Los partidarios del Voto Verde indicaban que había una necesidad de limpiar la imagen de las fuerzas armadas asignando responsabilidad individual por las violaciones de los derechos humanos y castigando a dichos individuos apropiadamente. Cualquier intento de ignorar dichas acciones mancharía la imagen de la entera institución.

El debilitamiento de una consolidación pacífica de la democracia y de la erosión de la confianza institucional eran temas importantes en las discusiones planteadas por los partidarios de la Ley de Caducidad. Sanguinetti declaró que el fracaso de afirmar la amnistía afectaría al proceso de la pacificación, ya que las fuerzas armadas se sentirían excluidas del espíritu de reconciliación de la transición democrática<sup>40</sup>.

Es digno de destacar que los propios militares se resentían por los argumentos que los describían como el factor amenazante apostado detrás de la necesidad de hacer cumplir la Ley de Caducidad. En *El Soldado*, el órgano oficial del Círculo Militar, los oficiales indicaron repetidamente que su posición básica era llegar a una pacificación<sup>41</sup>. También rechazaron el argumento de igualdad de tratamiento entre los Tupamaros amnistiados y los miembros de las fuerzas armadas. Los militares percibieron tal comparación errónea y degradante<sup>42</sup>.

Los partidarios del Voto Amarillo creían que los asuntos planteados por la Ley de Caducidad comportaban nuevas implicaciones aparte del desequilibrio en las relaciones entre civiles y militares. Miembros del gobierno y del partido Colorado indicaron que la victoria del Voto Verde podría tener un impacto negativo sobre el poder judicial, así como otras consecuencias institucionales. La expresión de la pregunta del referéndum era ambigua: dejar la Ley de Caducidad sin efecto<sup>43</sup>. Había diversas interpretaciones sobre lo que significaría dejar la ley de Caducidad sin efecto. Una interpretación legal, sugerida por el vicepresidente Enrique Tarigo, era que se anularía la ley, y por lo tanto se anularían las inmunidades concedidas por la misma<sup>44</sup>. Una segunda interpretación sostenía que dejar sin efecto la Ley de Caducidad

---

40. Jorge Gamarra, *El voto verde y claro del 16: Las oscuridades del Presidente, Brecha*, 24 Feb. 1989, pp. 2-4.

41. *Luego del 16 de abril, El Soldado*, No. 122, Mayo-Junio 1989, p. 6. Discurso del comandante en jefe del Ejército, Carlos L. Berois, *id.*, p. 35.

42. *Todos iguales ante la ley? Eso sí que es cuento, El Soldado*, No. 121, Jan.-Apr. 1989, p. 2.

43. El texto impreso en el Voto Verde dice lo siguiente: "voto por dejar sin efecto los artículos 1 a 4 del de la ley 15.848". Centro Uruguay Independiente, nota supra 9, p. 27.

44. Para la discusión jurídica sobre el efecto legal del lenguaje del voto, ver *Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH-CAPEL) El referéndum uruguayo del 16 de abril de 1989*, 103-217 (1989).

no anularía las inmunidades ya concedidas por ella, sino que afectaría únicamente a quienes aún no habían sido juzgados<sup>45</sup>. La teoría de la anulación tenía que ver con la reapertura de los casos decididos ya bajo la Ley de 1986, mientras que la teoría de la derogación solamente tenía que ver con la apertura de nuevos casos. Los autores de la teoría de la derogación también predijeron que las contradicciones inevitables entre los veredictos emitidos en los nuevos casos y las inmunidades concedidas cuando la Ley de Caducidad estaba en vigor serían interpretadas como insostenibles por ambos lados. Temían que esta situación fomentara la polarización política de la sociedad uruguaya, conduciendo a la erosión de la confianza en el Poder Judicial, una de las instituciones centrales del país.

Los partidarios del Voto Verde rechazaron la tesis de la desestabilización institucional. Trasladaron la discusión a las dimensiones emocionales y éticas de la necesaria reconstrucción del tejido social uruguayo. En tales términos, los políticos profesionales podrían contestar apenas a los reclamos de las figuras principales del CNP. Naturalmente, muchos de los políticos rechazaron enfrentarse a Matilde Rodríguez y a otros líderes del CNP en debates públicos. Argumentaban que puesto que Matilde Rodríguez no era una presidenciable (un candidato presidencial posible o un político profesional), ella no tenía la misma clase de compromiso hacia un código de responsabilidad política. La teoría de Max Weber, que distingue entre una ética de responsabilidad (la del político) y una ética de convicción (la del libertario o visionario), fue citada por el vicepresidente Tarigo para justificar su rechazo a discutir con Rodríguez los temas de actualidad<sup>46</sup>. La imagen de los políticos era de mediadores entre dos visiones irreconciliables de la sociedad, una sostenida por las víctimas de la represión y la otra por las fuerzas armadas, fundadas ambas en su absoluta legitimidad<sup>47</sup>.

El legado de las violaciones de los derechos humanos a partir del período autoritario en Uruguay y el tratamiento parcial de dichas violaciones bajo el gobierno democrático han afectado profundamente a la reconstitución de la sociedad uruguaya contemporánea. Para trazar este impacto, es necesario analizar el legado de las violaciones de los derechos humanos en el marco de la formación y de la rees-

---

45. Políticos con formación jurídica también participaron del debate. Sobre las posiciones de los Drs. Martín Sturla, Gros Espiell, Juan R. Ramírez, Gonzalo Aguirre, Julio César Espinola, Miguel Semino, Horacio Casinelli Muñoz, and José Korseniak, ver *El referéndum uruguayo del 16 de abril de 1989*.

46. "Tarigo no aceptaría el desafío de Matilde: *Sólo con presidenciables*", *La República*, 3 de abril de 1989, p. 3; Max Weber, *Politik als Beruf* (1968).

47. Ver Juan Rial, *El Referéndum del 16 de Abril de 1989 en Uruguay*, en *El referéndum uruguayo del 16 de abril de 1989*, pp. 15, 19-24.

tructuración de las identidades colectivas de Uruguay en general, y de sus tradiciones de civilidad en particular.

### La sociedad civil y la hegemonía política en vísperas del referéndum

A pesar del énfasis en la movilización de la sociedad civil, la discusión durante las semanas que precedieron al referéndum de abril de 1989 fue llevada a cabo principalmente por políticos y algunos de los líderes del CNP. El papel jugado por los sectores organizados de la sociedad civil fue relativamente de menor importancia. La Iglesia lanzó una apelación a la conciencia. La comunidad judía organizó paneles sobre el tema. Los sindicatos prefirieron jugar un papel secundario en la campaña, probablemente para desacreditar la idea del partido Colorado, el cual sostenía que la movilización contra la Ley estaba organizada por los comunistas y los Tupamaros.

El partido de gobierno, el Colorado, emitía un mensaje dual. Presentaba el llamado al referéndum como una prueba genuina de la vitalidad democrática del Uruguay, pero advertía que comunistas y guerrilleros de antaño se encontraban entre los partidarios del Voto Verde. De manera análoga tranquilizaban a la población, afirmando que el gobierno encontraría una solución política en la eventualidad de una victoria del Voto Verde, pero advertían que tal resultado podría ser dañino para la democracia en Uruguay. El partido Colorado intentó transformar la confrontación en una cuestión partidaria o, a lo sumo, en una cuestión política en la que se enfrentaban las fuerzas hegemónicas con la coalición izquierdista del Frente Amplio, mientras se trataba de ignorar al CNP<sup>48</sup>.

La fuerza principal de la oposición, el partido Blanco, no habló con una sola voz. En general, fue el partido Colorado, y especialmente el vicepresidente Tarigo, el que aceptó la impopular tarea de defender la Ley de Caducidad. Consciente de que tal defensa podría acarrear la pérdida de popularidad, el partido Blanco parecía poco dispuesto a pagar el precio implicado en promover la ratificación de la Ley<sup>49</sup>. El Frente Amplio guardó un perfil bajo, consciente de la necesidad de no politizar el tema, siendo sin embargo crítico con quienes intentaron inculcar el miedo en la población

48. Tarigo no aceptaría el desafío de Matilde: "Sólo con presidenciables," supra nota 46; "Cuatro presidenciables rehusaron polemizar con Matilde", *La República*, 5 de abril de 1989, p. 3.

49. Ver, *Por la Patria no pedirá a sus simpatizantes votar amarillo*, *La República*, 9 de abril de 1989, p.1; García Costa, *La Ley de Caducidad coopera a mantener paz y democracia*, *El País* (Montevideo), 24 de diciembre de 1988, p. 2; Héctor Rodríguez, *El largo silencio de Zumarán y Lacalle: Caducidad=Impunidad, Brecha*, 7 de abril de 1989, p. 6.

a fin de lograr la victoria del Voto Amarillo. Los grupos vinculados con las fuerzas de izquierda (v.gr, asociaciones de estudiantes y ONG's) desarrollaron un fuerte activismo.

Los partidarios del Voto Verde eran mayoría en Montevideo, y una minoría en las áreas rurales y urbanas de menor importancia. Desde el punto de vista ocupacional, el Voto Verde poseía una mayoría entre los desocupados y entre los trabajadores de cuello blanco y profesionales (especialmente personas con diez o más años de educación), y recibió pocos votos de amas de casa, jubilados y trabajadores manuales sin preparación<sup>50</sup>.

En Montevideo, diez días antes del referéndum, sólo una pequeña minoría de la población concibió la cuestión de la Ley de Caducidad como simplemente política<sup>51</sup>. A pesar de la calificación moral del asunto, la mayoría de la población optó por la opción pragmática, vale decir, apoyó la posición sostenida por el partido Colorado. Sin embargo, en el frente político, los términos de la campaña erosionaron el apoyo a los Colorados. Los Blancos llegarían a las elecciones de noviembre 1989 con una imagen menos maculada y ganarían las elecciones.

### Las reacciones a los resultados del referéndum

Inmediatamente después de que los colegios se cerraran, el presidente expresó su satisfacción por la demostración de civilidad de los uruguayos<sup>52</sup>. Declaró que al decidir en las urnas en vez de a gritos, los uruguayos reafirmaban su serenidad y paz de espíritu. "La república se mantuvo a la altura de sus mejores tradiciones." Sanguinetti agregó que tomar el camino de las decisiones legítimas para la resolución de los conflictos ha sido una característica típica del país. Consecuentes con la idea de la reconciliación nacional, las principales figuras políticas detrás del Voto Amarillo declararon repetidamente que su victoria no sería seguida por festejos públicos. En el referéndum, no había vencedores ni vencidos<sup>53</sup>. Figuras retóricas fueron utilizadas para reafirmar la unidad entre los uruguayos y declarar dicho tema como definitivamente cerrado.

---

50. *El referéndum uruguayo del 16 de abril de 1989.*

51. *Búsqueda*, 6 de abril de 1989, p. 7 (resultados de la encuesta realizada por Equipos Consultores).

52. *La República*, 17 de abril de 1989, p. 5.

53. La expresión "*ni vencidos ni vencedores*" es una alusión al pacto firmado entre los caudillos Blancos y Colorados el 8 de Octubre de 1850, a fin de acabar con décadas de guerra civil, la conocida como Guerra Grande.

Luego del referéndum fueron convocadas una serie de reuniones por altos funcionarios militares retirados. Algunos, incluido el Ministro de Defensa, teniente general Hugo Medina, expresaron su satisfacción por el masivo apoyo civil obtenido en la confirmación plebiscitaria de la Ley de Caducidad. Sin embargo, altos oficiales, como el general Hugo Posse, jefe de las fuerzas armadas en 1973, atacaron la visión de que los resultados del referéndum representaban la imagen de “ni vencedores ni vencidos” en una carta dirigida al Círculo Militar<sup>54</sup>. Según Posse, la lucha contra la sedición llevada a cabo entre 1973 y 1985 fue moralmente correcta, ya que ella preservó el orden, fortaleció la autoridad y salvó a la patria. Ninguna llamada a la cortesía pública debe oscurecer el hecho de que los que utilizan la terminología de los derechos humanos y la justicia siguen queriendo “desarmar a la Nación en un sentido material y espiritual”, agregó.

Las fuerzas que apoyaron la revocación de la ley necesitaron explicar la derrota. En general, se recurrió al miedo de la población y a su propia incapacidad de superar la propaganda de las fuerzas del gobierno, que utilizaron los medios de comunicación en una escala mucho mayor, creando un sentimiento de peligro para la democracia en el caso de una victoria del Voto Verde. En una entrevista el 18 de abril, Matilde Rodríguez dijo que aquéllos que votaron por el Voto Amarillo lo hicieron debido a su evaluación de la situación política coyuntural más que debido a que aprobaban las acciones de las fuerzas militares y policiales<sup>55</sup>. Los opositores de la Ley de la Caducidad aceptaron los resultados del referéndum, pero prometieron no olvidar a los mártires, indicando que continuarían la lucha por la moralidad cívica. Agregaron que las fuerzas del Voto Amarillo ganaron el día, pero sin convencer a la sociedad, asegurando que en el juicio histórico los resultados habrían de ser otros<sup>56</sup>.

El éxito principal de la campaña del Voto Verde consistió en haber logrado movilizar ampliamente a la sociedad civil, en cuyo seno la impunidad se convirtió en foco prolongado de discusión pública. El tema de los derechos humanos, en vez de estar aislado en el terreno privado o sectario, logró pasar a la esfera pública. El CNP llegó a cada estrato y ganó mucho respecto. La movilización forzó a políticos profesionales a enfrentar el desafío, mientras reforzaba la democracia por intermedio de la discusión y la participación directa. Por primera vez en la historia moderna del Uruguay, la movilización popular fue conducida sin la dirección jerárquica de los políticos profesionales. Verdaderamente, este cambio fue tan sólo un interregno en el

54. *Búsqueda*, 20 de abril de 1989, p. 8.

55. Entrevista a Matilde Rodríguez de Gutiérrez Ruiz, *La Razón*, 21 de Abril de 1989.

56. *Que tristeza... Vencieron, pero no convencieron*, *La Hora*, 17 abril. 1989, p. 1; *Los militares no irán ante el juez: el juicio lo hará la historia*, *La República*, 17 Abril. 1989, p. 1; *Que la lucha continúe*, *Mate Amargo*, 20 abril. 1989, p. 3.

---

control ejercitado por los políticos sobre la esfera pública. Pero el precio electoral pagado por el partido Colorado en las elecciones de noviembre 1989 parece indicar que los políticos no pueden pensar en el liderazgo de la nación sólo con argumentos de contingencia política, sino que también deben reconocer la validez de los principios morales en la vida pública, según lo expresado por las demandas populares. Por lo menos una vez, en un período de 784 días previos al referéndum de abril de 1989, las creencias expresadas por la movilización de sectores amplios de la sociedad civil tuvo implicaciones concretas para el futuro del régimen y de la dirección del sistema político.

### **El Legado del tratamiento parcial de las violaciones de los derechos humanos en el Uruguay**

La democracia avanzó considerablemente desde los días del Pacto del Club Naval. El Pacto fue negociado en secreto entre militares y políticos de los principales partidos (el partido Colorado, la Unión Cívica y sectores del Frente Amplio), a excepción del partido Blanco. El partido Colorado y la mayoría de la clase política, aunque tenían prohibido participar en la vida pública, no habían sufrido la persecución física directa durante el período del gobierno militar. El Pacto del Club Naval, firmado en agosto de 1984, permitía el llamado a elecciones y la transición hacia un gobierno civil<sup>57</sup>. Los principales negociadores, el general Hugo Medina y Sanguinetti, entonces líder del partido Colorado y futuro presidente, tuvieron que equilibrar presiones contrapuestas. La línea dura del ejército exigía la inmunidad explícita. Tal decisión hubiera llevado a las fuerzas izquierdistas del Frente Amplio a retirarse de las negociaciones. Por otra parte, un rechazo de la inmunidad por parte de los políticos habría truncado la transición a la democracia. Las declaraciones públicas del general Medina en aquellos momentos clarificaban que sólo las acciones deshonradas del personal militar se podrían remitir a la justicia. El ejército no permitiría ningún proceso legal o extra-legal contra aquéllos que habían seguido órdenes. De este modo, uno de los costos principales de la apertura política fue la manifestación implícita de que los autores de las violaciones de los derechos humanos obtendrían inmunidad.

---

57. Entrevista con Gerardo Caetano, Profesor de Ciencias Políticas, Universidad de la República e Investigador, Instituto de Estudios Políticos, Montevideo, Uruguay (12 de Julio de 1995); Entrevista con Ricardo Changala, abogado, activista de los derechos humanos, y codirector, SERPAJ, Montevideo, Uruguay (12 de Julio de 1995). Las negociaciones del Club Naval y los acuerdos alcanzados fueron secretas. Ver *El pacto Político del '84, Búsqueda*, 23 de Febrero de 1989, p. 3.

---

Tras el retorno a la democracia, cuando la clase política fue forzada a reabrir el asunto a través del parlamento, el debate se proyectó más allá del campo de la política tradicional, hacia la sociedad civil. En tales circunstancias, una cuestión de principios, como la de las violaciones de los derechos humanos, debió ser tratada y discutida en el marco de la civilidad, central para la imagen colectiva del Uruguay. Los patrones nacionales de legitimidad históricamente conformados abrieron nuevas expectativas de justicia en sectores de la población. El formato constitucional del país determinó la posibilidad de realizar un referéndum para decidir asuntos cruciales, como el de la supuesta “caducidad de la pretensión punitiva del Estado”. Doce referéndums se habían celebrado en Uruguay con anterioridad, y todos habían sido convocados por el gobierno y la clase política. El último había tenido lugar el 30 de noviembre de 1980, con gobierno militar, con el propósito de lograr la aprobación popular para su proyecto de reforma constitucional. El rechazo de aquella reforma fue respetado por los militares, sirviendo de precedente en la memoria colectiva en 1989 respecto del acatamiento castrense de las decisiones plebiscitarias.

El referéndum de 1989 fue el primero originado en el seno de la sociedad civil. La movilización y la derrota de la opción del Voto Verde quedaron impresas en la conciencia colectiva del Uruguay como el acontecimiento mediante el cual la sociedad local pudo confrontarse con el legado del pasado y las posibilidades de futuro de una manera pública y para muchos catártica. El gobierno y los partidos políticos habrían podido detener el asunto antes de que alcanzara el centro de la agenda pública, o por lo menos silenciado la discusión. En el caso uruguayo, a diferencia de la Argentina o aun de Chile, no se creó ninguna organización o comité oficial con la tarea de publicar un informe sobre las violaciones de los derechos humanos durante el régimen militar. El Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) y una serie de ONGs paralelas publicaron en 1989 el único informe existente hasta hoy día<sup>58</sup>. Es un documento serio, que trata el trasfondo del ascenso de los militares al poder, analiza sus consecuencias y hace oír la voz de las víctimas. Incluso destacando su alto valor y seriedad, se debe reconocer que trata sólo parcialmente el problema del número de víctimas, los crímenes cometidos contra ellas y la identificación de los autores.

Una evaluación de los resultados del referéndum demuestra un legado contradictorio. Por un lado, la movilización masiva de la población en torno al mismo transformó la cuestión de las pasadas violaciones de los derechos humanos en un asunto central de la agenda pública durante meses. Fomentó una conciencia generalizada del tema, inclusive entre los sectores otrora inconscientes o desinteresados en este capítulo de la historia reciente del Uruguay. Reforzó patrones de participación directa de ciudadanos en la discusión de asuntos políticos y éticos. Los polí-

---

58. *Nunca Más*, *supra*, n. 8.

ticos tuvieron que afrontar el tema en forma directa. Las organizaciones de la sociedad civil “probaron sus músculos” y lograron un alcance nacional. Las ONGs que se ocupaban de derechos humanos se esforzaron por llevar a la conciencia el discurso de los derechos humanos, y han continuado planteando el tema a diversos niveles, desarrollando en años recientes un amplio programa de educación sobre derechos sociales y económicos<sup>59</sup>.

Por otra parte, los resultados del referéndum revelaron la carencia relativa de espacio político para maniobrar frente a las fuerzas armadas. Queda claro que la democracia no ha podido resolver las violaciones de derechos humanos cometidas bajo el gobierno militar, prefiriendo soslayarlas de la agenda pública. Fue también evidente que la mayoría de la población optó por la estabilidad institucional. Los altos niveles de movilización y de discusión sobre la resolución del legado autoritario durante los tres primeros años del período democrático erosionaron y marginaron la centralidad del asunto. Los violadores de los derechos humanos del pasado lograron obtener inmunidad, dejando un claro mensaje acerca de cómo cuestiones similares podrían tratarse en la actualidad.

La memoria de los resultados del referéndum, en el cuales el pragmatismo triunfó frente a la posición de principios, ha dejado una marca profunda en la cultura política de Uruguay. Debido a la actividad continua de los ONGs en la esfera de los derechos humanos y al modo como los derechos humanos capturaron la atención pública en los primeros años de la redemocratización, amplios sectores del público son conscientes de la necesidad de prevenir violaciones futuras, un peligro omnipresente cuando las sociedades no pueden resolver conflictos internos vía consenso democrático. A pesar de todo esto, la contingencia política no permitió mucho sitio para maniobrar, ni en el campo de relaciones cívico-militares, ni con respecto a la violencia de la policía. Hoy día se cometen nuevas violaciones de derechos humanos, esta vez contra criminales, marginales y presos, siendo ignoradas como antaño lo fueran otras en aras del bien común, la seguridad personal o la estabilidad social.

---

59. SERPAJ continúa siendo una de las ONGs más activas que trabajan en la defensa de los derechos humanos. La organización ha implementado programas de educación, conduce talleres sobre diversos temas (derechos de las mujeres, derechos sociales, derechos de los niños), y proporciona asesoramiento personal, así como representación legal a personas que presuntamente fueron sometidas al abuso de las fuerzas de seguridad. Publica un informe anual sobre las violaciones de los derechos humanos y sobre avances en la ley y la protección eficaz de los mismos. El estudio de los derechos humanos se ha incorporado como parte del programa educativo de la educación secundaria y terciaria, aunque es teórico y carece de todo referente histórico. Ver Servicio Paz y Justicia-Uruguay, *Vale la pena: 10 años por la paz y los derechos humanos* (1991). Sobre la reformulación de la agenda sobre los derechos humanos en este período ver, Antonio Serrentino Sabella & Pablo Mieres, *Reconversión de la causa de los derechos humanos en contexto de democratización –el caso Uruguay–*, en *Debates* 7 (1992).



---

El asunto continúa presente en la democracia uruguaya contemporánea. Incluso aquellos sectores que se benefician del duro tratamiento que la policía y las autoridades utilizan contra individuos marginales y presuntos criminales, deben reconocer la paradójica carencia parcial del respeto de los derechos civiles en la democracia del país. Una vez más, las consideraciones pragmáticas parecen superar a los principios morales y al respeto de los derechos humanos.

Finalmente, los resultados del referéndum parecen tener implicaciones en la reconstitución de imágenes y de identidades colectivas en Uruguay<sup>60</sup>. El ideal de civilidad se ha reforzado, aunque el énfasis varía entre los diversos sectores de la población. Para algunos, el proceso mismo de lograr el referéndum y de llevarlo a cabo pacíficamente, y la aceptación de sus resultados, son muestras de la vitalidad del componente civil de la colectividad uruguaya. Se afirma así que Uruguay posee una esfera pública en la cual los patrones de la participación son definidos sobre todo por sus reglas de civilidad. Para otros, el componente de la sociedad civil es el elemento que diferencia esta colectividad nacional de otras, pero los resultados del referéndum revelan las limitaciones de este componente con relación a la lógica de la razón de Estado. Según esta interpretación, la democracia ha obtenido sólo resultados parciales en lo que a justicia e igualdad ante la ley se refiere. Los elementos de la justicia y del respeto por la vida individual y los derechos individuales parecen haber retrocedido una vez más ante la primacía de la estabilidad política y la lógica de institucionalización del sistema político.

---

60. Sobre la crisis subsiguiente de identidad, ver Hugo Achugar, *La balsa de la medusa* (1992), 44-51; Maren & Marcelo Viñar, *Fracturas de Memoria* (1993); Teresa Porzecanski, *Uruguay a fines de siglo XX: mitologías de ausencia y de presencia* (en Hugo Achugar & Gerardo Caetano eds., *Identidad Uruguay: Mito, Crisis o Afirmitación?*, 1992, pp. 49-63).