

Uruguay: Consagración de la democracia tutelada

Waksman, Guillermo

Guillermo Waksman: Periodista uruguayo. Redactor del semanario Brecha. Fue encargado de publicaciones del ILET en México.

Había sólo dos hojas de votación en el cuarto secreto. Una, de color verde, era para dejar sin efecto la llamada «Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado»; la otra, amarilla, era para confirmarla. Esa ley - cuyo complicado nombre parece querer disimular su contenido - había sido aprobada por el Parlamento uruguayo el 22 de diciembre de 1986, bajo presión militar, y es en virtud de sus disposiciones que los militares y policías acusados de violar los derechos humanos durante la dictadura (junio de 1973 a febrero de 1985) se vieron eximidos de someterse a la justicia penal ordinaria.

La Constitución uruguaya prevé un mecanismo por el cual el 25 por ciento de la ciudadanía puede exigir que la vigencia de una ley sea sometida a plebiscito. En 1987 insumió diez meses la recolección de las firmas necesarias para convocar a ese plebiscito; fueron necesarios los doce meses del año siguiente (1988) para que la Corte Electoral contara esas firmas y reconociera, finalmente, que eran suficientes para convocar a la consulta popular. El 16 de abril de 1989 se hizo la votación y poco después de la medianoche se supo que el voto amarillo había logrado el 53 por ciento de los votos, contra el 47 de los verdes¹. Se había consagrado, si no el perdón, por lo menos la impunidad para los torturadores. A lo largo de una larga y sinuosa trayectoria se había impuesto el modelo de transición impulsado por el presidente Julio María Sanguinetti.

Lejos de las promesas

En la campaña electoral de 1984, lejos de anunciar la impunidad para los torturadores, el presidente Sanguinetti - al igual que los candidatos de todos los partidos políticos - había prometido que habría justicia.

¹Los porcentajes han sido calculados sobre el total de votos válidos en el escrutinio primario. Por lo tanto, excluyen los votos en blanco y los anulados (un 2 por ciento del total de los emitidos), así como los «observados» (un 5 por ciento).

En los acuerdos interpartidarios suscritos después de las elecciones de noviembre de ese año y antes de asumir el gobierno (marzo de 1985) - en una instancia que se llamó la Concertación Nacional Programática (Conapro) - se ratificó que los militares y policías acusados de homicidios, desapariciones, torturas y cualquier otra violación de los derechos humanos serían investigados y juzgados por el Poder Judicial del gobierno democrático.

A siete días de asumir el doctor Sanguinetti, el Parlamento votó y el presidente promulgó una Ley de Pacificación Nacional, por la cual todos los presos políticos de la dictadura recuperaron su libertad (mediante una amnistía los que no estaban acusados de delitos de sangre y a través de la revisión de sus procesos por la justicia ordinaria los demás). Una disposición de esa ley - aprobada prácticamente por unanimidad - excluía expresamente de la amnistía a los militares y policías que hubieran incurrido en violaciones de los derechos humanos.

Y pocos días antes de asumir, el doctor Sanguinetti había mantenido el siguiente diálogo con un cronista de televisión:

- ¿ Habrá amnistia para los militares ?
- No.
- ¿ Por qué ?
- Porque ellos no la pidieron y porque nadie se la daría

¿Qué pasó en poco más de un año y medio para que los militares reclamasen la impunidad y el Parlamento la concediese? ¿Y qué ocurrió a poco más de cuatro años de aquella sencilla y no controvertida explicación presidencial para que la mayoría de los uruguayos convalidase la decisión legislativa?

Hacia fines de 1985, mientras que en Argentina se empezaban a sentir las primeras concesiones de un gobierno que, en sus comienzos, no había dudado en juzgar a los responsables de las atrocidades ocurridas en materia de derechos humanos, del otro lado del Río de la Plata, en Uruguay, el frente civil comenzaba a exhibir algunas fisuras en torno al mismo problema. Si bien los principales involucrados en violaciones de los derechos humanos eran apenas varias decenas de oficiales (y el total de denunciados menos de 200), si éstos eran sometidos a la justicia podían denunciar a otros por el mismo tipo de hechos y, también, por delitos económicos.

Pero además, estaba el problema de la responsabilidad de los jefes: ellos, lejos de ignorar lo que ocurría en los cuarteles a su cargo en materia de trato a los deteni-

dos, lo ordenaban. Y, por si fuera poco, los jefes - que habían volteado al gobierno democráticamente electo y disuelto el Parlamento - también debían ser incriminados judicialmente por el delito de atentado a la Constitución.

En definitiva, por una razón o por otra, era una gran parte de los tres mil oficiales de las fuerzas armadas la que terminaría compareciendo ante la justicia y toda la institución militar la que se vería afectada, incluidos varios de los mismos jefes que meses antes habían impulsado la devolución del poder a los civiles.

Bola de nieve al refrigerador

Había una forma de impedir el llamado «efecto bola de nieve»: sacar la investigación y los juicios de la órbita de un Poder Judicial independiente y trasladarla a la justicia militar. Los tribunales castrenses, totalmente desprestigiados por su actuación durante la dictadura, cuando tuvieron a su cargo los procesos de todos los presos políticos, ofrecían en ese sentido una garantía: por más que aparecieran nuevos nombres de militares a indagar, sólo investigarían los que dispusieran los mandos. Hubo entonces un doble intento en la misma dirección. Por un lado, los juzgados militares entablaron contiendas de competencia ante los magistrados civiles, reclamando intervenir en todos aquellos casos en que llegara a ser acusado un militar; por otro, los dirigentes del partido de gobierno sugirieron, en conversaciones reservadas con las demás fuerzas políticas, la posibilidad de que la justicia militar condenara, con penas muy severas, a muy pocos hombres (se hablaba de alrededor de 15 de los más comprometidos).

En ese momento - mayo de 1986 - la respuesta de la oposición fue unánime: quien debía intervenir era la justicia ordinaria y quienes debían ser juzgados, todos los que tuvieran responsabilidad, y no sólo unos pocos «chivos expiatorios».

Pero el «frente civil» ya estaba roto: de un lado había quedado prácticamente todo el gubernamental Partido Colorado (40 por ciento de los votos en 1984) y, del otro, el Partido Nacional (35 por ciento), el Frente Amplio (22 por ciento) y la pequeña Unión Cívica (3 por ciento).

Desde entonces, además, los mensajes irradiados desde la Casa de Gobierno aluden a una creciente inquietud en los cuarteles. Se empieza a hacer referencia a algo que se repetirá en los tres años siguientes: no es que haya riesgo de golpe de Estado, pero sí de algo que, sin serlo, lo evoca inequívocamente. De lo que se habla es de una insubordinación generalizada, de un desacato colectivo, de una desobe-

diencia de los militares a la orden de los magistrados de comparecer ante la justicia.

La decisión de la Suprema Corte, por unanimidad, de rechazar la pretensión de la justicia militar de intervenir en los procesos contra militares acusados de cometer delitos que están previstos por el Código Penal ordinario, precipita los acontecimientos en agosto de 1986, y el Partido Colorado presenta un proyecto de ley de amnistía para militares y policías acusados de violaciones de los derechos humanos. La iniciativa recibe públicamente el mismo rechazo que en mayo había sufrido la gestión reservada de dar intervención a la justicia militar: toda la oposición se opone al perdón y al olvido. Pero en el Partido Nacional se empiezan a advertir matices (sobre todo en el herrerismo, su ala más conservadora) y algunas dudas (en Por la Patria, el entonces sector mayoritario, liderado por Wilson Ferreira Aldunate).

La solución política

En septiembre el Partido Nacional acepta el camino de buscar una «solución política». Propone que actúe la Suprema Corte de Justicia y no los jueces ordinarios y, además, limitar los juicios a los delitos más graves. El Frente Amplio plantea algunas modificaciones que no son aceptadas por los autores de la iniciativa (el PN) y ésta resulta rechazada por los colorados, que la consideran demasiado «dura», y por los frenteamplistas, que la juzgan demasiado «blanda».

A partir de entonces se hace notorio el viraje que tendría, en relación con este asunto, el presidente del Partido Nacional, Wilson Ferreira Aldunate. Exiliado desde la noche misma del golpe de Estado, buscado en Buenos Aires tres años después por los mismos comandos que asesinaron a sus amigos, el senador frenteamplista Zelmor Michelini y el diputado nacionalista Héctor Gutiérrez Ruiz, Ferreira Aldunate se había convertido en el más furibundo e implacable opositor al régimen militar desde el exterior. Regresó al país en junio de 1984, cuando todavía estaba requerida su captura y fue encarcelado durante casi seis meses, el tiempo necesario para impedirle no sólo ser candidato presidencial, sino además participar en la campaña electoral. De todos modos, durante esa campaña su sector fue el más duro en el enjuiciamiento a los militares y a su gestión durante el gobierno de facto.

Ferreira Aldunate, que desde junio del año anterior había restablecido sus contactos con los mandos militares y que se reunía periódicamente con ellos, buscó en esos tres últimos meses de 1986, una «solución política» que no fuera absoluta,

como una amnistía, de modo que pudieran perseguirse por lo menos los crímenes más atroces de la dictadura. Pero, a la vez, quería encontrar una forma de que su partido no pagara los costos políticos del brusco viraje que tendría que dar, en busca tal vez de no ser vetado por los militares en sus aspiraciones a la presidencia de la República.

En este sentido, comenzó a sostener la tesis de que la impunidad de los militares ya existía y era el resultado de las conversaciones mantenidas en el Club Naval, en agosto de 1984, entre los mandos castrenses y representantes de todos los partidos políticos salvo el Partido Nacional, que se negó a participar, precisamente, en protesta por la prisión de Wilson Ferreira Aldunate. Todos los políticos que asistieron a aquellas reuniones desmintieron categóricamente las afirmaciones de Ferreira, pero éste insistió, señalando que aunque no haya existido un pacto expreso, una transición negociada implica siempre, al menos tácitamente, el no enjuiciamiento de los dictadores. «Es impensable - sostenía que alguien pudiera decir: 'yo te entrego el poder a ti y tú me pones preso a mí'».

Los plazos se acortaron cuando un juez citó para el lunes 22 de diciembre de 1986 a varios de los militares de más notoria actuación contra los derechos humanos. Cinco días antes de esa fecha, el partido de gobierno (Colorado) volvió a presentar un proyecto de ley que equivalía a una amnistía. Es entonces que Ferreira convence a la mayoría de su partido de presentar otro texto que, con otras palabras, conduce a ese mismo resultado. La ley es aprobada, contra reloj, en la mañana de ese 22 de diciembre de 1986, después de que - insólitamente - senadores y diputados sesionaran sábado y domingo, de día y de noche.

Una de las condiciones que Ferreira Aldunate había puesto a los colorados para votar una ley de esa naturaleza era que desde el gobierno se reconociera que, en caso de no sancionarla, existía un verdadero riesgo para las instituciones. Un discurso del vicepresidente de la República, doctor Enrique Tarigo, así lo aseguró. Y, por otra parte, se informó que el entonces Comandante en Jefe del Ejército, teniente general Hugo Medina (actual ministro de Defensa Nacional), no había hecho llegar a sus subordinados las citaciones del Poder Judicial, asumiendo de ese modo la responsabilidad del desacato colectivo de los militares.

La ley impulsada por Ferreira Aldunate resultó aprobada por amplia mayoría: la votó todo el partido de gobierno (con la única excepción de un diputado) y más de las dos terceras partes del Partido Nacional. Pero éste - y en especial el sector de Ferreira - quedó dividido a raíz de esa votación. Desde entonces ha crecido dentro

del Partido Nacional el Movimiento de Rocha, que encabezó la oposición a la ley, y la derecha, ambos a expensas del sector de Ferreira Aldunate, que hasta la sanción de la ley era claramente mayoritario y que hoy, en año de elecciones nacionales, ocupa el tercer lugar dentro de su partido.

Wilson Ferreira Aldunate murió el 15 de marzo de 1988, de un cáncer que le fue detectado unos ocho meses después de haber sido aprobada la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado.

600 mil firmas

Ni bien aprobada la ley se comenzó a hablar de interponer contra ella el recurso de referéndum. Era necesario obtener unas 600 mil firmas para que la ley se sometiera a votación y, cuando esto ocurriera, para ganar, habría que reunir un millón de voluntades. Ambos objetivos eran muy difíciles de lograr. Por un lado, porque las dos principales organizaciones políticas que estaban contra la ley - todo el Frente Amplio y el Movimiento de Rocha (del Partido Nacional) - no habían llegado a sumar 600 mil votos en 1984. Y, además, porque era mucho más difícil reunir firmas que votos, ya que era previsible que las primeras - si bien teóricamente tenían carácter reservado - llegarían, como efectivamente llegaron, a conocimiento de los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas. El miedo a eventuales represalias, en un pueblo que las acababa de vivir durante doce largos años, era uno de los principales factores a vencer en esa primera etapa de recolección de firmas.

Tres mujeres hicieron el llamado para constituir una Comisión Nacional pro Referéndum: las viudas de Zelmario Michelini y de Héctor Gutiérrez Ruiz, los dos legisladores uruguayos asesinados en Buenos Aires en mayo de 1976, y la abuela de Mariana Zaffaroni, una niña que desapareció junto con sus padres. La Comisión se integró con varias decenas de personalidades de diversos ámbitos de actividad, pertenecientes a distintos partidos políticos. Pero se acordó que no habría representantes directos de los partidos. Se entendía que la mejor forma de llegar a sectores más vastos de la ciudadanía era despartidizando la tarea. Se trataba, antes que nada, de un reconocimiento de la realidad, que más tarde los hechos se encargarían de confirmar: un alto porcentaje de adherentes a sectores políticos que en el Parlamento habían aprobado la ley de amnistía, estaban contra ella.

La reacción oficial fue muy violenta. El propio Presidente de la República dijo que la campaña de recolección de firmas estaba inspirada en el odio y el rencor y, permanentemente, desde el partido de gobierno, se sostuvo que la iniciativa había

sido de los tupamaros y que se sostenía exclusivamente gracias al apoyo de los comunistas.

Poco antes de vencer el plazo de un año previsto en la Constitución, en diciembre de 1987, se presentaron ante la Corte Electoral un total de 635 mil firmas. Representaban un 28 por ciento de los inscritos en el padrón electoral, de modo que había un margen de un 3 por ciento para eventuales anulaciones.

La Corte Electoral tiene nueve miembros y, al comienzo del gobierno democrático, se había integrado, por acuerdo entre los dos partidos mayoritarios, con cinco colorados y cuatro blancos. De los nueve, sólo uno - perteneciente al Movimiento de Rocha - estaba contra la ley y a favor del referéndum. Durante el largo y anacrónico proceso de cómputo de las firmas, la Comisión pro Referéndum denunció una serie de maniobras destinadas a descartar adhesiones que, en realidad, eran válidas. Fue tal el desparpajo con que se realizaron algunas de esas maniobras que resultaron anuladas (o sujetas a verificación) las firmas de personas que públicamente habían manifestado su adhesión e, incluso, las de dirigentes políticos tan notorios como los propios líderes de las dos principales organizaciones partidarias que respaldaban el referéndum: Líber Seregni y Carlos Julio Pereyra.

Finalmente, a dos años de la sanción de la ley, la Corte Electoral anunció que las firmas eran suficientes y que el plebiscito debía ser convocado. Se fijó entonces la fecha del 16 de abril de 1989, y se decidió que los partidarios de dejar sin efecto la ley de amnistía votarían con una hoja de color verde, mientras que los partidarios de confirmarla lo harían con una papeleta amarilla.

Igualdad ante la ley

La propaganda de la Comisión Nacional pro Referéndum se centró en un argumento de principio: el de que «todos (debemos ser) iguales ante la ley». Y junto a esa consigna, que cubrió rápidamente los muros de las ciudades, se invocó - a través de una carita sonriente y de un jingle con la música de La Bamba - a la alegría, recordando la esperanza que había reaparecido en muchos uruguayos cuando, a pesar de las múltiples y arbitrarias anulaciones, las firmas habían sido reconocidas como suficientes por la Corte Electoral. La evocación a la esperanza calaba sin duda muy hondo en un pueblo que, desde que recuperó la democracia, se ha visto defraudado en sus expectativas, no sólo en materia de justicia, sino también en cuanto a la recuperación del poder adquisitivo que perdió durante la dictadura.

El uruguayo se ha transformado en un pueblo nómada: unos 50 jóvenes abandonan el país cada día en busca de mejores horizontes y este fenómeno, lejos de detenerse, se ha incrementado desde que asumió el presidente Sanguinetti.

La campaña por la confirmación de la ley, en cambio, no respondió a un comando unificado. Cada uno de los sectores que la apoyaron sostuvo sus propios argumentos. La mayoría del Partido Colorado, por ejemplo, manejó el de la equidad: si se había amnistiado a los tupamaros, debía dictarse una amnistía también para el otro bando, es decir, para los militares. Había, por cierto, muchas réplicas a ese razonamiento. Por un lado, que no todos los tupamaros habían sido amnistiados (los autores de delitos de sangre habían sido sometidos a la justicia ordinaria, que es precisamente lo que se reclamaba que ocurriese con los militares autores de delitos de sangre). Por otro, que los tupamaros - antes de ser liberados - habían sido torturados, sometidos a procesos sin garantías ante la justicia militar y encarcelados durante larguísimos años en durísimas condiciones de reclusión. Nadie pedía ese trato para los militares, pero se dejaba constancia de que no se trataba de situaciones similares.

Estaban, además, los «pragmáticos»: los militares debían ser investigados y juzgados por las violaciones a los derechos humanos, pero los civiles no podían - porque no tenían la fuerza suficiente - obligarlos a someterse a la justicia; ergo, no había otra solución que «dar vuelta la hoja». Esta posición, apenas con alguna palabra de diferencia, fue sostenida, por ejemplo, por el senador Alberto Zumarán, sucesor de Ferreira Aldunate en la conducción del Movimiento Por la Patria.

Y estaban, por fin, los militares, que rechazaban ser comparados con los tupamaros, y que además se negaban a ser «perdonados», porque entendían que no había nada que perdonarles: «nosotros participamos en una guerra, decían, y no es posible juzgar los actos cometidos durante una guerra con las leyes de la paz».

Pero más allá de esas tres posiciones, había un denominador común: la evocación del temor. ¿Qué pasaría en el país si la ley resultaba anulada y los militares citados por la justicia se negaban a comparecer? «Se corre un grave riesgo institucional», dijo el doctor Sanguinetti. «Nada nos garantiza que los que estaban dispuestos a desobedecer en 1986 vayan a obedecer en 1989», agregó el vicepresidente Tarigo. Y, por si fuera poco, el ministro de Defensa (el mismo que había retenido las citaciones a sus subordinados) respondía a esa crucial pregunta con un lacónico «veremos». Ninguno de ellos la contestaba asegurando que harían cumplir la Constitución y la ley, como corresponde.

Incógnitas del amarillo

Antes del plebiscito, sólo una de las dos partes se comprometió a acatar su resultado, cualquiera que fuese: la de quienes respaldaban el voto verde, es decir, la anulación de la ley.

¿Cómo interpretar el triunfo del voto amarillo? ¿Cuál fue la línea argumental que más éxito tuvo? ¿La de la equidad, la de la resignación y la impotencia, o la del miedo? Sin duda hubo una mezcla y los tres factores coadyuvieron. Por las dudas, al día siguiente el Presidente de la República consideró necesario aclarar que el resultado en modo alguno debía interpretarse como un aval a la actuación de las fuerzas armadas durante la dictadura ni, mucho menos, a procedimientos que en su momento todos hemos condenado. Cabe una duda: ¿Pensarán lo mismo los militares? ¿Cómo interpretarán - ahora y en adelante - el hecho de que democráticamente una mayoría se haya pronunciado por aceptar que no haya enjuiciamientos por asesinatos, desapariciones y torturas?

El voto verde logró un porcentaje considerablemente mayor al que, tanto en las elecciones de 1984 como hoy, se reconoce a los sectores políticos que lo impulsaban: alrededor de un 10 por ciento más de los votantes se inclinaron por él, pese a que adhieren a sectores partidarios que respaldaban la opción amarilla. Esta deslealtad o independencia partidaria se debe, en parte, a que el problema era no sólo político, sino ético. Pero habrá que aguardar a las elecciones nacionales de noviembre de 1989 para apreciar en qué medida la posición en torno a este asunto afectó a cada sector. Hasta ahora, según los datos de las encuestas, el más perjudicado sería el Movimiento Por la Patria, del Partido Nacional, cuyo viraje de 180 grados con respecto a la cuestión militar resultó - según se indicó más arriba - decisivo para la aprobación de la Ley de Caducidad.

Hubo dos cortes muy claros en los resultados del plebiscito. Uno fue entre viejos y jóvenes. Entre estos últimos, eran muy pocos los partidarios del voto amarillo (del perdón). El fenómeno, que era perceptible a simple vista en los días previos a la votación, se confirmó cuando se conocieron los resultados de aquellas mesas en que la distinción por edades es más notoria. Como dijo Eduardo Galeano, «Uruguay es un país gris que tiene un país verde en la barriga».

El otro corte fue la exacerbación de una característica que siempre existió: Montevideo, donde se concentra casi el 48 por ciento de los votantes, es más progresista que el resto del país. Esta vez el voto verde ganó cómodamente en la capital (por

57 a 43 por ciento, es decir, por la misma diferencia que perdió a nivel nacional), mientras que en el resto del país arrolló el voto amarillo (69 a 31 por ciento).

«Con el plebiscito hemos logrado culminar la transición», dijo el presidente Sanguinetti al día siguiente. Ya no se discute la ley. Pero, a juicio de quienes impulsaron el voto amarillo, esa transición fue simplemente hacia la democracia. En cambio, para los que apoyaron el voto verde, hasta ahora sólo se ha llegado hasta una democracia tutelada.

«De todos modos, valió la pena», dijo a su vez Matilde Rodríguez de Gutiérrez Ruiz, una de las presidentas de la Comisión Nacional pro Referéndum. Y explicó: «Impedimos que el problema de las violaciones de los derechos humanos quedara archivado. La gente supo lo que pasó durante la dictadura. Y además rescatamos el derecho de todos de decidir sobre un tema que a todos nos competía. El resultado no puede borrar todo eso».