

Los enemigos de la inmaculada institucionalidad uruguaya: sobre la justificación de las medidas prontas de seguridad (1968-1972)

The enemies of the immaculate uruguayan institutionality: on the justification of prompt security measures (1968-1972)

Castro, Ramiro

Ramiro Castro*

ramirocastrogarcia@gmail.com

Universidad de la República, Uruguay

PAPELES del Centro de Investigaciones de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL
Universidad Nacional del Litoral, Argentina
ISSN: 1853-2845
ISSN-e: 2591-2852
Periodicidad: Semestral
vol. 18, núm. 28, 2024
papelesdelcentro@fcjs.unl.edu.ar

Recepción: 24 Marzo 2024

Aprobación: 31 Mayo 2024

DOI: <https://doi.org/10.14409/pc.2024.28.e0034>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional

Resumen: Este trabajo dialoga con los estudios relacionados a la violencia represiva estatal, pues pretende abordar algunos aspectos del estado de excepción previo a la dictadura civil-militar uruguaya que comenzó en 1973; mediante el estudio de la legislación y el uso de fundamentos teóricos e instrumentos represivos aplicados por el Estado entre 1968 y 1972.

Palabras clave: violencia represiva - Estado - autoritarismo

Abstract: This work dialogues with studies related to state repressive violence, as it aims to address some aspects of the state of exception prior to the Uruguayan civil-military dictatorship that began in 1973; through the study of legislation and the use of theoretical foundations and repressive instruments applied by the State between 1968 and 1972.

Keywords: repressive violence - state - authoritarianism

1. Introducción

Este trabajo dialoga con los estudios relacionados a la violencia represiva estatal, pues pretende abordar algunos aspectos del estado de excepción previo a la dictadura civil-militar uruguaya que comenzó en 1973. Será necesario entonces, referirnos brevemente a la historia de los poderes de emergencia desde la perspectiva del derecho y a la violencia represiva estatal en el siglo XX desde el enfoque historiográfico, para analizar quiénes eran los destinatarios de las fuentes elegidas: las medidas prontas de seguridad (en adelante M.P.S.) adoptadas a partir del 13 de junio de 1968. Sin embargo, no podemos limitarnos a la periodización escogida, puesto que las M.P.S., la legislación y la utilización de fundamentos teóricos e instrumentos represivos aplicados por el Estado entre 1968 y 1972, pueden constatarse durante todo el siglo XX en Uruguay y la región.

La singularidad de las M.P.S. establecidas por el Presidente Jorge Pacheco y algunos de sus ministros a través del Decreto N° 383 del 13 de junio de 1968, radicó en su carácter permanente — pese a los breves períodos en que fueron levantadas — y en la función justificativa para la sanción de otros decretos que en su fundamentación se remiten a éstas, como por ejemplo los que dispusieron la congelación de precios e ingresos, los que resolvieron las intervenciones de los directorios y la militarización de los funcionarios de algunos entes autónomos o los que volvían a implementar las medidas luego de ser levantadas por el Poder Legislativo. En otras palabras, el Decreto N° 383/68 y los que reimplantaron las medidas en dos ocasiones, fueron fundamentales para estructurar el estado de excepción que precedió a la dictadura.

Consideraremos a la construcción autoritaria creada durante el período 1968-1972 por el gobierno de Jorge Pacheco, como un estado de excepción desde el enfoque propuesto por el filósofo italiano Giorgio AGAMBEN, ya que asumimos que su existencia no implica una dictadura, sino que basta que un gobierno considere que el orden jurídico está en peligro y para conservarlo, suspenda de forma total o parcial la vigencia de las normas constitucionales, para usar discrecionalmente y sin límites jurídicos la fuerza del aparato represivo estatal contra aquellos individuos o grupos que sean percibidos como una amenaza para la seguridad nacional (AGAMBEN, 2019).

Por lo tanto, analizar cómo se construyó el estado de excepción entre 1968 y 1972, implica considerar alguno de los aspectos trascendentes de la justificación de las M.P.S., a saber, los sujetos individuales o colectivos a los que el Estado identificó como los causantes de la conmoción interna o ataque exterior, que requiere el artículo 168 numeral 17 de la Constitución para la adopción de las medidas.

Es pertinente explicitar que cuando nos referimos a la noción de violencia represiva estatal, aludimos al conjunto de dispositivos y recursos utilizados por el Estado u organizaciones no estatales vinculadas y financiadas por aquél, para controlar o castigar a ciertos individuos o colectivos que puedan poner en riesgo las relaciones de poder existentes en una comunidad determinada. La adopción del concepto se justifica porque posibilita trascender la periodización elegida y el enfoque nacional de los mecanismos represivos utilizados por los distintos gobiernos de la región, para elaborar una mirada de los estudios sobre la violencia estatal sin prescindir de los distintos tiempos y espacios en que fue esgrimida (1).

Por lo tanto, debemos referirnos a los estudios de la academia jurídica acerca de los poderes de emergencia del Estado, para luego desplazarnos hacia la producción histórica sobre la violencia estatal, con la finalidad de conocer las fuentes y los métodos que han manejado quienes exploran estos campos de estudio.

Los estudios historiográficos que consideraremos acerca la violencia represiva estatal, proponen una mirada desde las prácticas represivas y los trabajos que analizan los discursos que las justificaron. A partir de éstas ordenaremos los aportes combinando los puntos de vista espacial y temporal; comenzando por los trabajos elaborados a escala regional hasta desembocar en la local, que serán consideradas según si estudian la violencia estatal en la larga o corta duración. Cuando aludamos a los trabajos sobre la violencia represiva estatal en la larga duración, nos referiremos a aquéllos cuya periodización comprenda lapsos mayores a cinco años, y su contenido posibilite reconocer la perdurabilidad y las similitudes de las medidas represivas aplicadas durante el siglo XX en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. En cambio, consideraremos de corta duración, a los estudios que abordan la violencia estatal en un período menor a cinco años y que su contenido permita profundizar en el tema a escala local.

2. Historia y Derecho: las medidas prontas de seguridad y los poderes de emergencia desde la academia jurídica

La historia del derecho que hoy conocemos dista mucho de aquella que en sus inicios era escrita mayormente por juristas y que se dedicaba a contar el progreso de la legislación o los paradigmas que orientaban la producción jurídica de ciertas épocas. En definitiva, la historia del derecho escrita por abogados se limitaba a narrar la evolución de las instituciones jurídicas. El contacto con la historiografía significó romper el monopolio de los expertos del derecho para dar lugar a los historiadores, que se interesaron por la materia al compartir objetos de estudio, fuentes y problemas, que influyó en la apertura de las investigaciones jurídicas e historiográficas para incorporar otras preocupaciones como el empleo de las leyes, la producción y utilización de los discursos en las prácticas jurídicas, así como el interés por la organización de la justicia.

Sin embargo, el relacionamiento entre la historiografía y el derecho no ha sido aprovechado por la academia jurídica uruguaya, pues salvo en ocasiones puntuales, la historia del derecho se constriñe al desarrollo de las instituciones de forma acrítica y lineal, sin considerar las condiciones sociales, políticas o institucionales del momento que surgieron (2).

Los poderes de emergencia establecidos por la Constitución de 1830 aún subsisten en el sistema jurídico uruguayo. El más recurrente fue la aplicación de las M.P.S., que se decretaron por primera vez en junio de 1832 y para 1898 ya se habían adoptado en cuarenta oportunidades. El siglo XX no fue la excepción, pues entre 1902 y el 13 de junio de 1968 el Poder Ejecutivo recurrió en al menos cuarenta y siete ocasiones (SEMINO, 1996, pp. 23-26).

A partir de junio de 1968 la adopción de las M.P.S. se convirtió en la forma habitual de gobierno. Según el experto en Derecho Constitucional, el Dr. Miguel Ángel SEMINO, en el marco del Decreto N° 383 del 13 de junio de 1968 se dictaron aproximadamente doscientas cincuenta medidas que regulaban los aspectos económicos, sociales y políticos del país (SEMINO, 1996a, pp. 27). Tal es así que en marzo de 1972, cuando finalizó la presidencia de Pacheco y el Poder Ejecutivo volvió a abrirse al diálogo con el Poder

Legislativo, fue necesaria la creación de una comisión parlamentaria especial para organizar el levantamiento de las M.P.S. (PRAT y SILVA CENCIO, 1972, pp. 25-37).

Por su parte, la suspensión de la seguridad individual, a diferencia de las M.P.S. fue utilizada tan solo en tres ocasiones: en julio de 1842, en abril de 1848 y en agosto de 1970. No obstante, desde 1934 ambos institutos están estrechamente vinculados, debido a las modificaciones realizadas por la Convención Constituyente a los artículos que las establecen (SEMINO, 1970, pp. 153-166). La extensa tradición de los gobiernos uruguayos respecto al uso de los poderes de emergencia, particularmente de las M.P.S., ha motivado diversos estudios en la academia jurídica que abordaron la constitucionalidad de su aplicación, su compatibilidad con otros institutos excepcionales como la declaración de guerra, el estado de sitio o el habeas corpus. En efecto, en 1950 a pocos años de que finalizara la Segunda Guerra Mundial, a la que Uruguay se unió declarándole la guerra a Alemania y Japón en febrero de 1945, el Dr. Alberto R. REAL analizaba las facultades del Poder Ejecutivo y de la Asamblea General para hacerlo, la cooperación entre las fuerzas represivas estatales impuestas por un régimen de M.P.S. adoptado a causa del estado de guerra, el alcance de las medidas y su carácter preventivo (REAL, 1950, pp. 3-22).

En cuanto al estado de sitio, Alberto R. REAL, cuestionaba el uso abusivo y sistemático de las M.P.S. para regular todos los aspectos de la vida civil, mediante *“una verdadera mutación de la sustancia del régimen constitucional; una constitución consuetudinaria, paralela a la constitución escrita”* (REAL, 1972, p. 59), que se combinaría desde el 10 de julio de 1972 con la Ley de Seguridad del Estado y orden público N° 14.068, cuyos efectos consisten en la creación de un estado de guerra interno por oposición al estado de guerra internacional, — que es el único que reconoce la Constitución de la República de 1967 —; la extensión de la jurisdicción militar para los civiles acusados de cometer aquellos delitos considerados contra la nación o la Constitución por el Código Penal Militar, así como también la limitación y/o suspensión de las garantías individuales que ya se habían puesto en práctica con las M.P.S. (REAL, 1972a, p. 57-70).

La afectación de las libertades a causa de la adopción de las M.P.S., generó cuestionamientos de los juristas respecto a la procedencia del recurso de habeas corpus durante la vigencia de las medidas. Consecuentemente, el Profesor de Derecho Constitucional y miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Dr. Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, define qué son y en qué consisten estas medidas, las distingue de otros institutos similares en el constitucionalismo extranjero, el habeas corpus y las limitaciones que éste tiene cuando el Ejecutivo emplea sus poderes excepcionales (JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, 1975, pp.127-134).

En lo que refiere específicamente a las M.P.S. decretadas a partir del 13 de junio de 1968, el Dr. Sergio DEUS, abordó su concepto y alcance, las situaciones — de ataque exterior o conmoción interior — que las justificaron, su constitucionalidad, el rol de los poderes estatales frente a su adopción y la legalidad de los efectos respecto a las personas comprendidas en su ámbito de aplicación (DEUS, 1969).

Los estudios de los juristas sobre los poderes de emergencia presentan un enfoque crítico aunque estrictamente jurídico, pues prescinden de las circunstancias sociales, políticas y económicas que lo causaron; salvo cuando se cuestionan si las huelgas o las movilizaciones de trabajadores y estudiantes podían enmarcarse dentro de los casos graves e imprevistos de conmoción

interna que se requiere para la adopción de las medidas. Sin embargo, no todos los trabajos se limitan a estudiar la aplicación simultánea de los distintos poderes de excepción, sino que alguno ha destacado que el Poder Ejecutivo apeló a las disposiciones del Código Penal durante la vigencia de las M.P.S. (SEMINO, 1970a, p. 165).

Por lo tanto, la convergencia de la aplicación de los poderes de emergencia entre sí y el complemento de éstos con las normas penales, expone otro rasgo común. La reforma de los artículos de la Constitución que establecen la suspensión de la seguridad individual y las M.P.S. realizadas en 1934, así como la reforma del Código Penal del mismo año, fueron trascendentes en la transformación del enfoque de la política represiva del Estado uruguayo.

En 1931, Felipe GIL y Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, durante un seminario correspondiente al primer curso de Derecho Penal de la Facultad de Derecho que dictaba el Prof. Alfredo GARIBALDI ODDO, realizaron un trabajo sobre el concepto de *Estado peligroso* a partir del estudio de las escuelas penales para conocer qué influencia tuvieron alguna de éstas en el Derecho Penal. El trabajo destaca los inconvenientes que ocasionaría la puesta en práctica de esta doctrina, sobre todo por su carácter preventivo y predelictual, que posibilitaría a las fuerzas represivas estatales la determinación de la peligrosidad de las personas y su aprehensión sin la necesidad de que comentan un delito (GIL, JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, 1932.), como sucedió con la aplicación de muchas de las M.P.S. que se decretaron a partir de la década de 1930.

3. La violencia represiva estatal desde la historiografía

3.1. La violencia represiva estatal en la larga duración

Los historiadores han aportado a la historia del derecho nuevos métodos para el análisis de las leyes y los discursos en la práctica jurídica (PALACIO, 2012) (4). En este sentido, los trabajos historiográficos que estudian violencia represiva estatal en la larga duración, dan cuenta de que fue una práctica recurrente de todos los gobiernos de la región.

En el caso de Argentina la historiadora Marina FRANCO, mediante el abordaje de textos legales, discusiones parlamentarias y la prensa, analiza un conjunto de medidas de excepción de los poderes Ejecutivo y Legislativo destinadas a resolver los conflictos obreros y sociales en la primera década del siglo XX. En este sentido, demuestra quién decide la aplicación de la legislación de excepción y cómo se justifica a través de la construcción de enemigos internos, a los que se les atribuye la capacidad de distorsionar el orden público al punto que el gobierno de turno se vea en la necesidad de apelar a los poderes de emergencia (FRANCO, 2019, pp. 29-51).

El historiador Rodrigo PATTO SÁ MOTTA, aborda la violencia política en Brasil en el período comprendido entre 1889 y 1988, centrándose en la legislación e instituciones represivas estatales más influyentes y en la distinción de los conceptos de violencia estatal y violencia política, que la fundamentó y permitió diferenciar a los enemigos de la sociedad de los enemigos políticos. En efecto, destaca algunos rasgos permanentes y estructurales de la violencia represiva, como la creación de instituciones especializadas para la represión política o su justificación a partir de las nociones como amenaza extranjera, al orden social o a la seguridad nacional; así como el recurso al anticomunismo, que por amplio e indeterminado tenía la capacidad de identificar como enemigos a inmigrantes, trabajadores, revolucionarios o cualquier proyecto crítico que

promoviera un cambio social (PATTO SÁ MOTTA, 2020, pp.124-150).

En el caso chileno, la historiadora Verónica VALDIVIA, analiza los mecanismos de represión estatal utilizados por el gobierno trasandino entre 1918 y 1973, mediante el estudio de la reforma constitucional de 1925 y sus consecuencias respecto a la transformación del aparato represivo estatal, el rol de la Policía y las Fuerzas Armadas, las leyes de residencia para prohibir la entrada de ciertos extranjeros, los decretos-ley de seguridad que tipificaban a la huelga como delito político, que no solo posibilitaría la represión del movimiento obrero y social, sino también ampliar las facultades de la justicia militar y complementar — en algunas ocasiones — a los poderes de emergencia con la aplicación de las normas del Código Penal (VALDIVIA ORTIZ DE ZÁRATE, 2020, pp. 180-204).

En la producción académica uruguaya, Magdalena BROQUETAS y Nicolás DUFFAU brindan un estudio sobre la violencia estatal en la larga duración, a través del análisis de un conjunto de fuentes legislativas, medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo y la prensa, que ayudan a comprender que las situaciones declaradas por el Estado como excepcionales, necesitaron de la creación de enemigos internos para legitimar la suspensión total o parcial del orden jurídico (BROQUETAS, DUFFAU, 2020, pp.151-179). Los mecanismos utilizados habitualmente por el Estado para combatir los conflictos con organizaciones obreras y sociales movilizadas, fueron las M.P.S. combinadas con la aplicación de leyes que limitaban los derechos fundamentales, legitimaban el uso de la violencia estatal y la suspensión de las garantías individuales (6).

Respecto a las transformaciones de las instituciones represivas contaron con un aparato teórico que las fundamentaba, los trabajos de Magdalena BROQUETAS, Mariana IGLESIAS y Leandro KIERZSENBAUM, brindan una mirada de la actuación de los técnicos (médicos y abogados) vinculados al Estado, que demuestra su acentuada impronta científica basada en la criminología positivista de fines del siglo XIX, que inspiró y legitimó en la década de 1930 el Código Penal (1934), las leyes migratorias de 1932, 1936 y 1941 (7), así como los decretos de 1933 y 1934 sobre el contralor económico y sanitario de la inmigración.

Desde el punto de vista discursivo, la historiadora Magdalena BROQUETAS coordinó un novedoso trabajo sobre la historia del anticomunismo en Uruguay entre 1947 y 1985, que estudia a partir fuentes iconográficas de circulación global las apropiaciones locales y regionales, los orígenes del movimiento anticomunista, los diversos actores sociales que lo impulsaron y participaron, su utilización para justificar políticas autoritarias, la descalificación de individuos o grupos sociales como los movimientos anarquistas, obreros y estudiantiles, los partidos políticos, miembros de grupos guerrilleros, etc., que fueron estereotipados como enemigos del orden social para fundamentar la violencia represiva estatal (BROQUETAS (coord.), 2022).

Los trabajos que consideran a la violencia represiva estatal en la larga duración, nos permitieron ver a escala regional la utilización de los poderes de emergencia del Estado para reprimir al movimiento obrero, a los inmigrantes y a cualquier proyecto de cambio social que discutiera el orden establecido. Consecuentemente, pudimos conocer que en la región fueron promulgadas complementariamente leyes de residencia para prohibir el ingreso o la permanencia de los extranjeros, decretos-ley de seguridad nacional, la transformación de los aparatos represivos y la creciente participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior. Pero principalmente, todos los historiadores destacaron la necesidad de justificar la violencia represiva estatal,

mediante la creación de enemigos internos que según las distintas épocas se les cambiaba el nombre, pese a cumplir la misma función legitimante.

3.2. La violencia represiva estatal en la corta duración

Los estudios sobre la violencia represiva estatal en la corta duración serán considerados a escala local y se enfocarán los últimos años de la década de 1960. La actitud e instrumentos represivos adoptados por el Estado uruguayo a partir del año 1968, presentan características muy particulares. En este sentido, son relevantes los estudios del historiador Carlos DEMASI, que brindan una explicación sobre la singularidad del 68 analizando fuentes legislativas, la prensa, documentos de las Fuerzas Armadas y la Convención Nacional de Trabajadores, que muestran cómo el gobierno de Pacheco enfrentó el complejo contexto marcado por la convergencia de la crisis económica y financiera, la fragmentación político partidaria, los cambios de las jerarquías del Ejército y la acción del movimiento obrero y social (DEMASI, 2001, pp. 11-44; y DEMASI, 2019).

El deterioro en el interior de los partidos políticos se profundizó en el Partido Colorado cuando Pacheco, que había asumido la presidencia en diciembre de 1967 tras la muerte de Gestido, renovó el gabinete sustituyendo a los políticos de carrera por técnicos vinculados a los sectores empresariales, que le dificultó conseguir apoyo parlamentario para la aprobación de las primeras iniciativas de su mandato. Pese a estas adversidades, Pacheco aprovechó las circunstancias para construir su figura como la de un presidente que — supuestamente — aislado y carente de respaldo, tendría que gobernar solo (DEMASI, 2019a).

Sin embargo, el aporte de Ana Laura DE GIORGI que critica la carencia del respaldo legislativo del Presidente, demuestra a través del estudio de las discusiones parlamentarias que a Pacheco no le faltó apoyo, sino que contó con su sector, la Lista 15 (liderada por Jorge Batlle) y algunos grupos de la oposición como los herreristas. Consecuentemente, el respaldo se tradujo en las ausencias de los legisladores durante las sesiones de la Asamblea General, para evitar el quórum requerido para rechazar la implantación y la reimplantación de las M.P.S. durante todo su mandato (DE GIORGI, 2006, pp. 15-24) (8).

La adopción de las M.P.S. de junio de 1968 tuvo como destinatarios al movimiento obrero y estudiantil, al igual que las medidas dispuestas por los gobiernos nacionalistas precedentes. En este sentido, Hugo CORES aporta una mirada de las relaciones del movimiento obrero con la crisis económica y política de 1968, que contribuye con la perspectiva de uno de los protagonistas del período, el sindicalismo (CORES, 1997).

No obstante, luego de mayo del 68 otros actores, los estudiantes y el Movimiento de Liberación Nacional (M.L.N. Tupamaros), asumieron el protagonismo conjuntamente con el movimiento obrero a raíz del conflicto por el aumento del costo del boleto, la muerte del estudiante Líber Arce y el influjo del contexto internacional respecto del papel de los jóvenes en el proceso de transformación social, que convirtió sus reivindicaciones sectoriales en preocupaciones trascendentes al movimiento, conforme a la situación económica y política que atravesaba el país (MARKARIÁN, 2022).

El rol que desempeñaron los estudiantes en el período fue estudiado — entre otros — por Gonzalo VARELA PETITO, que aporta un enfoque sociológico de la política por medio del estudio de los procesos en el poder que sucedieron entre 1968 y 1973, donde analiza el movimiento estudiantil y la acción directa del Movimiento de Liberación Nacional, el giro conservador de la opinión pública, la función a la que quedó relegado el Parlamento durante el gobierno de Pacheco, el lugar de enunciación desde el cual se justificaron las M.P.S. y la

necesidad de un gobierno autoritario (VARELA, 1988) (9).

En lo que respecta al M.L.N., Clara ALDRIGHI, contribuye desde una perspectiva sustentada en entrevistas y un basto cuerpo documental, a demostrar la estructura de la organización, sus diversas direcciones, el proceso de la toma de decisiones, las normas que regían la acción directa, así como la indagación en las vertientes ideológicas que confluían dentro del movimiento y su construcción como el enemigo interno que justificaba la violencia represiva ejercida por el Estado uruguayo (ALDRIGHI, 2001) (10).

En cuanto a la asistencia norteamericana para la transformación del aparato represivo estatal, Clara ALDRIGHI aporta un estudio sobre documentos desclasificados de la *National Archives and Records Administration* (N.A.R.A.), que nos permite apreciar cómo el gobierno estadounidense colaboró con el uruguayo para la implementación de un programa de asistencia policial, conocido como *Programa de Seguridad Pública*, que se desarrolló a partir de 1965 para modificar los servicios de inteligencia y coordinar — por primera vez — la participación conjunta de policías y militares para afrontar las movilizaciones sociales (ALDRIGHI, 2019a).

Debido a que las prácticas represivas estatales no pueden prescindir de un aparato discursivo que las legitime, son relevantes las investigaciones enfocadas en los discursos producidos desde el Estado, para conocer la estructura y los efectos de los instrumentos que se han utilizado para justificar la violencia y la legislación de excepción.

Los estudios de Francisco PANIZZA sobre los conflictos dentro del orden político-administrativo ocasionados por las dificultades de los partidos políticos para atender y mediar las demandas de la sociedad, brinda una mirada acerca de la necesidad de la reelaboración de las reglas de juego formales de la administración pública (PANIZZA, 2002), estructurando la explicación de la crisis a partir del binomio crisis-orden (RICO, 1989).

En lo referente a las prácticas discursivas gubernamentales, Álvaro RICO demuestra cómo actúan mediante la combinación de sus aspectos económicos, políticos y jurídicos. En efecto, explica que mientras el aspecto económico estaba dirigido a la sociedad con la finalidad de justificar los problemas y las medidas para superar la crisis, el político cumplía la función de excluir del sistema al movimiento obrero que el Estado responsabilizó como el causante de la crisis.

No obstante, la investigación de RICO contribuye a vislumbrar la función del aspecto jurídico del discurso estatal, demostrando que la legitimación de las prácticas represivas que complementaban a las políticas económicas del gobierno uruguayo a partir de 1968 fue posible a través del uso de normas jurídicas, para reformular el contenido del aspecto político del discurso basado en el orden y la seguridad; en un discurso autoritario sostenido desde el binomio amigo-enemigo.

En síntesis, los trabajos de Francisco PANIZZA y Álvaro RICO posibilitan conocer las prácticas discursivas empleadas por el gobierno de Jorge Pacheco y su efectividad, vinculada a la actuación de los emisores privilegiados — economistas y abogados — de la administración pública, que aprovechaban la posición preferencial que tiene el Estado para producir, favorecer y restringir discursos (11).

4. Los enemigos de la inmaculada institucionalidad

uruguaya

Tanto los estudios jurídicos como los historiográficos acerca de los poderes de emergencia del Estado y la violencia represiva estatal en la corta y larga duración, demuestran que las políticas autoritarias y represivas llevadas a cabo por los gobiernos de la región en distintos momentos, son indisociables de la identificación de un enemigo (interno o externo) que las justifique.

Desde la perspectiva jurídica, es apreciable en el texto constitucional que faculta al Poder Ejecutivo a decretar las M.P.S. en casos graves e imprevistos de conmoción interna o ataque exterior. Mientras que el enfoque historiográfico, demuestra que las prácticas represivas estatales al utilizar los poderes de emergencia, se fundamentan mediante la construcción e identificación de individuos o colectivos como enemigos del orden social capaces de comprometer la institucionalidad. En este sentido, el período 1968-1972 se caracterizó por la aplicación permanente de las medidas excepcionales, cuya justificación fue encontrando en distintos actores sociales enemigos que legitimaran la violencia represiva estatal.

Para estudiar a los agentes sociales que el gobierno de Pacheco identificó como enemigos, recurriremos a algunas normas jurídicas trascendentes para el sostenimiento del estado de excepción 1968-1972, a saber, el Decreto N° 383/1968 que instauró el régimen de M.P.S., los Decretos N° 289/1969 y N° 437/1971 que reimplantaron las medidas, así como las Resoluciones del Poder Ejecutivo y la Asamblea General de los días 9 y 10 de agosto de 1970, que dispusieron la suspensión de la seguridad individual.

Los años 60 se caracterizaron por la inestabilidad política, económica y social. La fragmentación interna de los partidos dificultó la administración del gobierno, que simultáneamente debía lidiar con la fuga de capitales, la inestabilidad monetaria, la caída de los salarios, el cierre de bancos que dejaban en evidencia maniobras fraudulentas (12), el cierre de las importaciones, sequías prolongadas que además de afectar a las actividades agropecuarias generaron grandes dificultades energéticas, entre otros factores que agravaron la situación que atravesaba el país. En este contexto la conflictividad gremial también fue intensa, se unificó el movimiento obrero con la creación de la Convención Nacional de Trabajadores y se recurrió por parte de los gobiernos de la década a las M.P.S. como una forma de lidiar con la movilización sindical.

El triunfo de la fórmula integrada por Óscar Gestido y Jorge Pacheco en las elecciones de 1966, significó el retorno del Partido Colorado al poder luego de dos legislaciones lideradas por los colegiados Blancos, heredando un país en crisis que le hizo pasar zozobras al presidente Gestido en su corto período de gobierno. Las medidas propuestas por el Presidente adoptaban los lineamientos económicos del Fondo Monetario Internacional y eran hostiles con el movimiento sindical, cuya consecuencia fue una crisis ministerial inmediatamente después de la adopción de las M.P.S. de octubre de 1967, que respondían a las acciones gremiales tomadas por la Asociación de Bancarios del Uruguay, que a criterio del gobierno profundizaban los problemas de la economía nacional (13).

No obstante, las M.P.S. tomadas por Gestido y algunos ministros de su gabinete no se distinguían en su intención de las adoptadas por los gobiernos colegiados del Partido Nacional en 1959, 1963 y 1965, en cuanto a que pretendían controlar al movimiento sindical (BROQUETAS, 2015, pp. 213, 214, 217, 220 y 221; IGLESIAS, 2011a, p. 146; KIERSZENBAUM, 2012a, p. 108), sin que ello implicara que las medidas fueran mantenidas por tiempo indeterminado

como sucedió al año siguiente, en el gobierno de Pacheco.

Pacheco asumió la presidencia de la República en diciembre de 1967 a causa de la muerte de Óscar D. Gestido. El mandato de aquél se inauguró decretando la proscripción y censura de los partidos y los medios de izquierda que se consideraban vinculados a movimientos etiquetados como subversivos. Entre los destinatarios se encontraban el Movimiento Revolucionario Oriental, el Partido Socialista, la Federación Anarquista del Uruguay, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria, el Movimiento de Acción Popular Uruguayo, el Grupo Independiente de Época y el semanario El Sol.

La actitud que el gobierno de Pacheco tuvo desde su asunción se intensificó en el año 1968. En enero fue reprimida una manifestación de los trabajadores del Frigorífico Anglo en Fray Bentos, lo mismo sucedió en febrero tras la ocupación de la fábrica FUNSA. El mes de marzo tampoco estuvo exento de estas prácticas, debido a que los trabajadores de General Electric padecieron la represión policial en un conflicto que duró aproximadamente dos semanas (CORES, 1997a, pp. 127, 128, 131, 138 y 139). Paralelamente había estallado el conflicto estudiantil a causa de la suba del precio del boleto que alcanzó niveles significativos, habida cuenta que se gestó un movimiento de jóvenes que cursaban estudios en Secundaria y en la Universidad, caracterizado tanto por ocupar los locales de enseñanza como por las manifestaciones violentas en las calles.

Finalmente, en el mes de junio llegaron las primeras M.P.S. del gobierno de Pacheco pero con un alcance nunca antes visto, debido a que se extendieron hasta el 15 de marzo de 1969 y fueron reimplantadas el 24 de junio del mismo año, transformando en habitual el régimen excepcional que comenzó con el Decreto N° 383 del 13 de junio de 1968.

De acuerdo a lo que establece el artículo 168, numeral 17 de la Constitución, el Poder Ejecutivo puede adoptar M.P.S. mediante la promulgación de decretos que por su excepcionalidad deben tener una motivación y un alcance concreto, por lo que no pueden emplearse para establecer un régimen general y permanente de limitación o supresión de garantías individuales, así como tampoco para la ampliación injustificada de las facultades discrecionales del Poder Ejecutivo (DEUS, 1969a, pp. 12 y 13).

Independientemente de la excepcionalidad de los hechos que hacen a la motivación y a los efectos de las medidas, existen otras características que ambas deben cumplir. Respecto a la primera, serán procedentes cuando estén causadas por una situación imprevista de conmoción interna o ataque exterior, de tal entidad como para amenazar la institucionalidad. No obstante, subsiste la duda acerca de qué criterios se vale el Poder Ejecutivo para considerar cuándo se está ante una situación de conmoción, pues se trata de una decisión discrecional otorgada por la Constitución al gobierno que no está limitada por la naturaleza de las causas que pueden originarla, por lo que debe adoptarse un criterio amplio que abarca sin mayores inconvenientes, las motivaciones de carácter económico como la que fundamentó el Decreto N° 383/68.

La función de contralor de ese acto que la doctrina jurídica califica de *gobierno*, está a cargo del Poder Legislativo que a diferencia del Ejecutivo que debe someterlas en 24 horas a la consideración de la Asamblea General, no tiene plazo para expedirse. La inexistencia de consecuencias jurídicas desfavorables fue muy bien aprovechada por los legisladores alineados con el presidente Pacheco, que no concurrían o se ausentaban de las sesiones que estaban destinadas a aprobar o rechazar las medidas establecidas, para evitar que hubiera quórum para votar su rechazo o admisión (DE GIORGI, 2006a, pp. 18 y 19).

En lo referente a los efectos y la aplicación de las medidas, la Constitución es clara y precisa, ya que solo permite arrestar o trasladar a las personas comprendidas dentro de su ámbito de aplicación siempre y cuando éstas no optasen por salir del país.

En cuanto a los actores sociales que fueron identificados por el gobierno uruguayo como los causantes de la conmoción interna, los *vistos, resultando y considerandos* del Decreto N° 383/68, demuestran que los destinatarios de las medidas eran los trabajadores de la Banca Oficial, que según el decreto:

han hecho totalmente imposible el funcionamiento normal de los Bancos Central, de la República, de Seguros, Hipotecario y Caja Nacional de Ahorro y Descuentos”; [los funcionarios públicos agrupados en la Asociación de Funcionarios Públicos habían] “afectado el funcionamiento normal de las siguientes oficinas de la Administración Central: personal civil del Ministerio de Defensa Nacional; personal administrativo, obrero y de servicio de Telecomunicaciones; de INVE; personal de los Ministerios de Transporte, Comunicaciones, y Turismo y de Industria y Comercio; oficinas centrales del Consejo del Niño y otras dependencias del Ministerio de Cultura; Tesorería y Contaduría General de la Nación; personal de Vialidad, Arquitectura, Topografía e Hidrografía del Ministerio de Obras Públicas. (Decreto N° 383/1968, Diario de Sesiones de la Asamblea General, Tomo 49, pp. 326)

De la misma manera eran considerados como agentes distorsionantes del orden los estudiantes, la prensa y cualquier persona que ejerciera su derecho de protesta o difundiera convocatorias a huelgas o paros, debido a que los textos del segundo párrafo del *considerando IIIº* y el artículo 1º de la parte dispositiva del Decreto N° 383/68, fueron redactados de forma tal que le permitían al gobierno ir más allá de los límites de la concreción requerida por la Constitución de la República para las medidas, ya sea en cuanto a su duración o a las personas y colectivos alcanzados (14). Pese a la dificultad que significa la generalidad de los términos del segundo párrafo del *considerando IIIº* y del artículo 1º del Decreto N° 383/68 para encontrar algún actor individual o colectivo excluido de su ámbito de aplicación, brillan por su ausencia las referencias directas al movimiento armado o a los estudiantes que se manifestaban en las calles protagonizando duros enfrentamientos con la policía. En 1968 el movimiento obrero, las huelgas de los bancarios y los funcionarios de la Administración Central, eran la principal preocupación del Poder Ejecutivo, puesto que las acciones del movimiento armado se recrudecieron luego de la adopción de las M.P.S. y del estado de excepción permanente que crearon.

Por su parte, la falta de referencia directa al movimiento estudiantil que sí había sido un protagonista importante del año 68, el gobierno diferenciaba dos tipos (15). En la Sesión de la Asamblea General que se desarrolló entre el 25 y 26 de junio de 1968, la distinción entre la parte del movimiento estudiantil que protestaba en las calles y la parte que prefería ocupar los locales de enseñanza, fue utilizado por el Ministro del Interior, Eduardo JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, como fundamento de la exclusión de los organismos de enseñanza pero solo respecto a la ocupación de locales:

El Poder Ejecutivo distingue, claramente, el conflicto estudiantil en sí, incluida la ocupación de locales estudiantiles, con la proyección de esos conflictos en la calle. Tuvo en cuenta, expresamente, en el decreto [...] los desórdenes callejeros promovidos que dieron, como factor determinante, la aplicación de las Medidas. Pero creemos que el procedimiento de las Medidas no es el adecuado para el conflicto estudiantil en sí, de ocupación de locales. (Diario de Sesiones de la Asamblea General, Tomo 49, pp. 367)

Por lo tanto, a lo que se refiere — indirectamente — el 2º párrafo del *considerando III* cuando enuncia: “A ello se agrega el desusado clima de violencia callejera y de perturbación del orden público que se ha desatado en los últimos días en la ciudad de Montevideo y que ha causado ingentes daños a terceros” (Decreto N° 383/1968, Diario de Sesiones de la Asamblea General, Tomo 49, pp. 327), es la acción estudiantil en las calles que los posiciona como los principales destinatarios de las M.P.S., junto a los trabajadores y funcionarios afiliados a la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay y la Asociación de Funcionarios Públicos.

La justificación de las medidas y la identificación de los trabajadores y los estudiantes como los enemigos del orden, argumentaban su peligrosidad a través de la descalificación de los paros indeterminados que eran considerados como el ejercicio abusivo del derecho de huelga, a los que se les atribuía la capacidad generar un grave perjuicio para la economía entorpeciendo el ingreso de divisas provenientes del comercio exterior y también el funcionamiento del Estado, que según el gobierno *por sí mismo* producía el estado de conmoción interna del que habla el artículo 168, numeral 17 de la Constitución. Conforme al *considerando II*:

La paralización de actividades vitales de la Administración Central crea igualmente, y por sí sola, la situación de conmoción interior a que se refiere el artículo 168, inc. 17 de la Constitución de la República, según se ha reconocida en una larga serie de decisiones del Poder Ejecutivo a partir del Decreto de fecha 11 de setiembre de 1952. (Decreto N° 383/1968, Diario de Sesiones de la Asamblea General, Tomo 49, pp. 327)

En toda la extensión del segundo párrafo del *considerando III*, se aprecia el lugar de enunciación desde donde el gobierno de Pacheco estructuró el discurso que fundamentó las M.P.S., mediante el argumento de que el Estado estaba siendo atacado y por ende debía actuar en (legítima) defensa de la Constitución y las instituciones democráticas (KIERZSENBAUM, 2011b, p. 101), que no habría sido posible sin la identificación del movimiento sindical y estudiantil como *subversivo*, puesto que se lo acusaba de pretender acceder — mediante el uso abusivo del derecho de huelga — a privilegios económicos:

El Poder constitucional no puede ni debe tolerar su desplazamiento, porque ello equivaldría a corroer la estructura legal. Respeta la organización sindical, con todos sus atributos, y es partidario, como lo ha demostrado, del diálogo con esas organizaciones, a fin de determinar las retribuciones más justas [...] Pero cuando sectores dentro de ella, se singularizan por exigir un tratamiento de excepcional privilegio, que resulta imposible financiar, y se enfrenta al Estado de Derecho, buscando plasmar de facto, es imprescindible que el Poder Ejecutivo elimine esa acción desorbitada, afirmando la plena vigencia del sistema constitucional y asegurando la continuidad de los servicios públicos esenciales [...] Ante tal emergencia, el Gobierno defenderá la vigencia del orden jurídico y, con ella, la efectividad de nuestras libertades. (Decreto N° 383/1968, Diario de Sesiones de la Asamblea General, Tomo 49, pp. 327)

La posición del Poder Ejecutivo consistió en argumentar que el ejercicio desmedido del derecho de huelga por parte del movimiento sindical no era nuevo y tampoco la solución propuesta por el Estado (16), debido a que entendía que en esta ocasión como en el año 1952 (Diario de Sesiones de la Asamblea General, Tomo 49, págs. 339 y 367), los trabajadores empleaban medidas de lucha que suponían paros sorpresivos y por tiempo indeterminado en los servicios públicos, que el Ministro del Interior, Eduardo JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, consideraba como “formas abusivas, demasiado nocivas para el servicio público, por cuanto impiden que éstos puedan preveer de antemano y atender debidamente los intereses de la colectividad afectados por estas medidas” (Diario de Sesiones de la Asamblea General, Tomo 49, p. 363), que con las movilizaciones violentas de un sector del movimiento estudiantil

constituyeron la conjunción de factores que convenció al Poder Ejecutivo a fin de garantizar los derechos y bienes de la población y cumplir, debidamente, con lo que constituye la función primordial de todo gobierno, que es asegurar el orden público y la tranquilidad interior. (Diario de Sesiones de la Asamblea General, Tomo 49, p. 366)

Los legisladores Enrique Rodríguez Fabregat (del Frente I. de Liberación), Zelmar Michelini (de la Lista 99), Amílcar Vasconcellos (de la Lista 315) y Rodney Arismendi del Partido Comunista del Uruguay, cuestionaron al gobierno refutando que la intensidad del movimiento social fuera capaz de causar una situación de conmoción interna, discutieron el uso abusivo del derecho de huelga y sostuvieron la inconstitucionalidad del Decreto N° 383/68. Las críticas a la entidad del movimiento social como causante de la conmoción interna, apelaron a hechos de público conocimiento y a la efectiva repercusión de las acciones de lucha de los sectores movilizados:

nadie que conozca en serio la REALidad social de este país puede creer por un solo minuto que el conflicto promovido por esa organización fantasma — la Asociación Nacional de Funcionarios Públicos — fuese capaz de poner al país al borde del infortunio colectivo o de crear las condiciones de conmoción externa o agresión exterior [...] No se puede decir — salvo que se haya perdido el sentido de la REALidad en toda su dimensión — que las manifestaciones estudiantiles, con sus derivaciones, que cada uno puede juzgar como quiera, significan la pérdida del control de la situación nacional por parte del Gobierno. (Diario de Sesiones de la Asamblea General, Tomo 49, p. 337)

Desde esta perspectiva, los hechos que fundamentan las medidas no representaban la situación de emergencia que requiere el artículo 168 numeral 17 de la Constitución, sino que denunciaban que el Poder Ejecutivo:

utiliza al movimiento sindical que lucha por justas reivindicaciones, para reajustes y contra reajustes en los elencos ministeriales, y si no, como pasó en el mes de octubre, para sacar del Gobierno del país al sector que representaba una cierta resistencia a las directivas del Fondo Monetario Internacional, implantando en su lugar al grupo de Charlone, de Jorge Batlle y de Manini Ríos, adictos incondicionalmente a las directivas de dicho Fondo y a la esclavización económica, política y cultural que significa la sumisión a Washington. (Diario de Sesiones de la Asamblea General, Tomo 49, p. 338)

Por lo tanto, los legisladores que se oponían a las M.P.S. entendían que la incertidumbre acerca de la implementación de medidas de huelga y su durabilidad no eran suficientes para causar una amenaza que avalara la determinación del estado de conmoción interno y la promulgación del Decreto

N° 383/68. En este sentido se expresaba el legislador Arismendi:

el hecho constitucional, la autorización constitucional para la adopción de las Medidas de Seguridad en el caso de agresión exterior o conmoción interior y con el nombre de Medidas Extraordinarias el Poder Ejecutivo debía justificarlo, pero no lo hizo [...] Va transformando, borrando las fronteras, porque cambia en conmoción o estado similar a la agresión exterior, cuando ella no existe en el país, la situación de la República. Las utiliza como elemento político, proclama la necesidad de la continuación de ciertos servicios, en la hora presente, cuando es bien visible que no hay razones para ellas. ¿Dónde está el límite entre el régimen institucional que hace de las medidas, por la supresión de las garantías constitucionales, un régimen excepcional y la transformación de éste en un régimen permanente, en un plano de dictadura consentida? (Diario de Sesiones de la Asamblea General, Tomo 49, pp. 373 y 375)

Luego de dos días de discusiones, las M.P.S. fueron aprobadas por la Asamblea General el 26 de junio de 1968 y posteriormente levantadas por el Poder Ejecutivo en marzo de 1969. Sin embargo, tan solo tres meses después volvieron a reimplantarse a través del Decreto N° 289 del 24 de junio de 1969, cuya fundamentación se remitía al Decreto N° 383/68 y se expresaba en los mismos términos, aunque se aprecian algunas diferencias en la valoración de la crisis realizada por el gobierno de Pacheco un año antes. En este sentido, el *considerando II* del Decreto N° 289/69 expresa:

Que los fundamentos que tuvo el Poder Ejecutivo el 13 de junio de 1968, en oportunidad de adoptar análogas medidas a las que consigna el presente decreto, se agrega ahora, como elemento determinante de una mayor gravedad, una acción coordinada de los actores laborales públicos y privados para detener la actividad del país [...] Por si los elementos citados precedentemente no fueran suficientes para constituir una situación de conmoción interior, debe tenerse en cuenta el clima de violencia callejera y agresión insólita con los daños consecuentes a la propiedad privada. (Decreto de medidas prontas de seguridad N° 289 del 24 de junio de 1969, en: <https://www.impo.com.uy/diariooficial/1969/06/27/2>)

El texto demuestra que la reimplantación de las M.P.S. obedecieron a las mismas razones que las decretadas en junio de 1968: contener la movilización obrera, social y estudiantil, que pese a la represión estatal seguía manifestándose en contra de las medidas del gobierno que se venían implementando desde entonces. No obstante las referencias del Decreto N° 289/69 al “*clima de violencia callejera*”, que al igual que los fundamentos de las M.P.S. precedentes, alude a las tendencias violentas que fueron tomando ciertos sectores de los colectivos movilizados frente a la virulencia de la represión policial, vuelve a destacarse la ausencia de referencias al movimiento armado en el nuevo diagnóstico acerca de la gravedad de las circunstancias que ensayaba el Poder Ejecutivo.

Pese a que los orígenes del Movimiento de Liberación Nacional data de los primeros años de la década de 1960, la efectividad y el esplendor de sus acciones como los secuestros de jefes, jueces, fiscales y diplomáticos extranjeros, toma de ciudades como la de Pando y asesinatos selectivos como el del funcionario estadounidense Dan Mitrone, fueron constatables luego de la aplicación de las M.P.S. En 1970, ante los secuestros del juez Daniel Pereira Manelli el 28 de julio y los de Aloysio Gomide Dias y Dan Mitrone el 31 del mismo mes, las autoridades intensificaron las acciones para liberarlos, entre las que se destaca la suspensión de la seguridad individual que no se había aplicado desde el año 1848.

El 09 de agosto de 1970 el Poder Ejecutivo solicitaba la anuencia de la Asamblea General para suspender la seguridad individual, complementariamente a las M.P.S. del 24 de junio de 1969 que se encontraban en plena vigencia. La resolución del Ejecutivo en su parte expositiva, argumentaba la pertinencia de la aplicación del artículo 31 de la Constitución catalogando a las acciones del M.L.N. como un supuesto de conspiración contra la patria. En este sentido, el texto de la resolución enunciaba:

Visto: la acción que está desarrollando la Policía a efectos de procurar la liberación de las personas recientemente secuestradas por grupos delictivos. Considerando: I) Que es imperativo ineludible del Estado emplear todos los medios a su alcance para lograr el objetivo primordial antes referido; II) Que en las actuales circunstancias la acción de grupos delictivos se caracteriza, tal como resulta de una abundante jurisprudencia, por su propósito de conspiración contra la patria, y que en tal caso corresponde la aplicación del Art. 31 de la Constitución de la República. (SEMINO, 1970b, p.165)

El 10 de agosto la Asamblea General le concedió la anuencia solicitada por el Poder Ejecutivo el día anterior, para suspender por 20 días la seguridad individual. Por lo tanto, estos documentos demuestran que la mayoría de los legisladores que votaron a favor de la aplicación del artículo 31 de la Constitución, no solo consideraban al movimiento obrero, social y estudiantil como un peligro para el orden social, sino percibían al movimiento armado como un peligro y conspiradores contra la patria, que era reforzado desde el gobierno mediante la apelación a los artículos 132 a 137 del Código Penal, que se encuentran en el capítulo que regula y se titula: *Delitos contra la patria* (SEMINO, 1970b, p.165).

Si bien en uno de los estudios referidos en el capítulo sobre la violencia estatal en la corta duración, Ana Laura DE GIORGI demostró que al presidente Pacheco no le faltó apoyo parlamentario, no significa que las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo hayan funcionado sin inconvenientes. Uno de los conflictos destacables entre ambos Poderes, se desató en 1970 a causa de la falta de apoyo para la aprobación de la Ley de Seguridad del Estado que no sería sancionada por el Parlamento hasta la legislatura siguiente, luego de la asunción presidencial de Juan María Bordaberry.

En este contexto de desgaste de las relaciones entre los Poderes estatales, el 14 de julio de 1971 el Parlamento decidió levantar las M.P.S. adoptadas por el Decreto N° 289/69, así como todas aquellas que afectaban el ejercicio de las garantías individuales. En respuesta el Poder Ejecutivo las reimplantó al día siguiente mediante el Decreto N° 437 del 15 de julio de 1971, que en su parte dispositiva exhibía un único artículo que se limitaba a restablecer las medidas dejadas sin efecto. Sin embargo, en su parte expositiva el Decreto N° 347/71 insistía en la necesidad de mantenerlas por el agravamiento de la crisis institucional y la existencia de pruebas que lo demuestran:

I) Que los hechos delictivos producidos contra la seguridad del estado y de sus instituciones y los atentados contra la libertad y la vida de las personas físicas, que dieron lugar, dada la conmoción interior que causaron la adopción por parte del Poder Ejecutivo [...] no solo han continuado produciéndose sino que nuevos elementos y documentaciones que obran en poder de los organismos competentes, constituyen prueba fehaciente del designio de ciertos grupos y organizaciones de destruir las instituciones republicano-democráticas y de atacar los derechos inherentes a la persona humana” II) Que los hechos delictivos producidos recientemente y los propósitos criminales de las mencionadas organizaciones, son hechos notorios de una extrema gravedad.

(Decreto de medidas prontas de seguridad N° 437 del 15 de julio de 1969, consultado en: <https://www.impo.com.uy/diariooficial/1971/07/19/2>)

Las resoluciones del Poder Ejecutivo y de la Asamblea General del 09 y 10 de agosto, respecto de la solicitud y concesión de la autorización requeridas para la suspensión de la seguridad individual, así como la reimplantación de las M.P.S. a través del Decreto N° 347/71, denotan a partir de 1970 la ampliación del enemigo interno, que ya no se identificaba en las justificaciones de las normas que decretaban la aplicación de los poderes de emergencia solamente con el movimiento obrero, social y estudiantil, sino que agregaba al movimiento armado.

Si bien el trabajo se ha enfocado en la justificación de las M.P.S., no podemos prescindir del contenido de su parte dispositiva. En efecto, el Poder Ejecutivo por su posición privilegiada para producir, restringir o prohibir otros discursos, se preocupó de establecer — directa o indirectamente — en todas las medidas la prohibición de la difusión por cualquier medio de noticias, anuncios y convocatorias relacionadas a paros, huelgas y todas aquellas actividades que el gobierno considerara que podían contribuir con los grupos sociales movilizados.

Por lo tanto, la prensa circulante durante el gobierno de Pacheco eran afines a sus políticas, pues de lo contrario los ejemplares cuyos contenidos se consideraran comprendidos dentro de las prohibiciones eran clausurados, como sucedió — por ejemplo — con el Semanario *Marcha* tras la resolución amparada en el Decreto N° 383/68 de los Ministerios del Interior y Defensa Nacional del 21 de agosto de 1968. En este sentido, Clara ALDRIGHI, demuestra cómo influyó la prensa en la polarización política y en la exclusión no solo del M.L.N., sino de toda la izquierda (ALDRIGHI, 2001a, pp. 37 y 38).

Como lo demuestran los estudios sobre la historia iconográfica del anticomunismo, los procesos de construcción de sentidos negativos sobre la actividad sindical y estudiantil, consistió en concebirlos como ajenos a la nación, a considerarlos como marionetas al servicio del comunismo internacional, etc. Lo mismo sucedió con la campaña reeleccionista del Pacheco en 1971 y el desprestigio del recientemente formado Frente Amplio, puesto que idénticas prácticas se utilizaron para robustecer el imaginario de una comunidad nacional, acechada por agentes foráneos que se infiltraban a través de su participación de las organizaciones opositoras al gobierno (BROQUETAS (coord.), 2022a, pp. 129, 139, 161, 180, 187, 207, 211, 214, 216 y 218).

5. Conclusiones

En este trabajo nos propusimos reflexionar sobre un aspecto de las justificaciones de los distintos poderes de emergencia que aplicó el Estado uruguayo entre 1968-1972. Para ello fue necesario recurrir a los estudios sobre las medidas de excepción establecidas en la Constitución uruguaya desde la academia jurídica, a la vez que fue imprescindible apoyarnos en los estudios historiográficos sobre la violencia represiva estatal en la larga y corta duración. Los aportes de juristas e historiadores demostraron que la utilización de los poderes de emergencia y la violencia represiva estatal no son nuevas, pues pueden constatarse a lo largo de todo el siglo XX tanto en el Uruguay como en la región. Además, los estudios exponen que las prácticas represivas del Estado cuando usó sus poderes excepcionales no se limitaron a éstas, sino que se complementaron entre sí como en el caso de la aplicación simultánea de las M.P.S. y la suspensión de la seguridad individual, así como por las normas del

Código Penal, sin perjuicio del proceso discursivo tendiente a justificar su implementación mediante la creación circunstancial de un enemigo interno capaz de poner en peligro el orden social.

En cuanto a la creación del enemigo fue posible apreciar su imperiosa necesidad para la aplicación de la M.P.S., o la suspensión de la seguridad individual, que requieren una situación grave, imprevista o de carácter conspirativo contra la patria para poder imponerse. En este sentido, el Estado se aprovechó de la situación de crisis económica y política, así como de la acción de determinados agentes sociales cuyas acciones eran consideradas como una amenaza a la institucionalidad, para neutralizar y excluir a los sectores sociales movilizados.

Los actores sociales identificados con el enemigo interno durante el gobierno de Pacheco fueron cambiando, pues si bien el M.L.N. operaba desde principios de los 60, en 1968 aún no era visibilizado como una amenaza de entidad como sí lo era el movimiento obrero, social y estudiantil. En efecto, sabemos por el artículo de Clara ALDRIGHI respecto del programa de asistencia policial, conocido como *Programa de Seguridad Pública* que se desarrolló a partir de 1965 para el adiestramiento de las fuerzas represivas, que las preocupaciones del Estado consistían en cómo afrontar las movilizaciones sociales, no al movimiento armado (ALDRIGHI, 2019b).

Sin embargo, el éxito de algunos comandos del M.L.N. entre 1969 y 1970, lo volvieron un grave problema para el gobierno que los empezó a considerar como enemigo y por ende, objetivo de las prácticas represivas. Consecuentemente, la irrupción del movimiento armado influyó decisivamente en la retórica del Poder Ejecutivo, que reforzaba su discurso autoritario respecto a la grave amenaza que significaba para la institucionalidad y la necesidad de la aplicación de las medidas excepcionales que, salvo en un breve período de aproximadamente 100 días, se sostuvieron durante toda la presidencia de Pacheco.

Por otra parte, la justificación de las M.P.S. por sí mismas no eran capaces de legitimarlas, por lo que el Poder Ejecutivo en tanto emisor privilegiado de discursos, estableció la prohibición de aquéllos que se opusieron a sus intereses, para que se emitieran y circularan las opiniones favorables a la posición del gobierno, que simultáneamente contribuían a estigmatizar a los distintos actores sociales (reformistas o revolucionarios) que osaran cuestionarlo.

Por lo tanto, el análisis de las fuentes escogidas nos permite apreciar que la creación de un enemigo interno, imprescindible para la legitimación de las prácticas represivas estatales, se caracterizó por un dinamismo influido por contexto económico, político y social más que por su identificación precisa, debido a que su amplitud y a veces vaguedad, posibilitaron abarcar a todos aquellos actores sociales que incomodaban al Estado en momentos determinados. Valiéndose para ello de una serie de prácticas que prohibían algunos discursos y fomentan otros en función de los intereses de los gobernantes de turno.

Referencias bibliográficas

AGAMBEN G. (2019). *Estado de excepción*. (6ª ed.). Buenos Aires, Adriana Hidalgo.

AGAMBEN G. (2020), *Homo sacer. El poder soberano y la vida desnuda*, (3ª ed.). Buenos Aires, Adriana Hidalgo.

ALDRIGHI C. (2001). *La izquierda armada. Ideología, ética e identidad en el*

MLN-Tupamaros. Ediciones Trilce. Montevideo.

- ALDRIGHI C. (2007). *El caso Mitrione. La intervención de Estados Unidos en Uruguay*. Ediciones Trilce. Montevideo.
- ALDRIGHI C. (2019), *Estados Unidos y el 1968 uruguayo. Armas, adiestramiento y recursos financieros para sofocar la protesta social*. Revista Huellas de Estados Unidos. Estudios y debates desde América Latina, N° 17, Buenos Aires, octubre, págs. 5-32.
- ALONSO R. y DEMASI C. (1986), *Uruguay 1958-1968: crisis y estancamiento*. EBO. Montevideo.
- BARBAGELATA H. (1995), *Derecho del Trabajo*. (2ª ed.). F.C.U. Montevideo.
- BOHOSLAVSKY E., FRANCO M.(2020), *Elementos para una historia de las violencias estatales en la Argentina en el siglo XX*. Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, N° 53, Buenos Aires, julio-diciembre, págs. 205-227.
- BROQUETAS M. (2015), *La trama autoritaria. Derechas y violencia en Uruguay (1958-1966)*. (2ª ed.). Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- BROQUETAS M. y DUFFAU N. (2020). *Una mirada crítica sobre el “Uruguay excepcional” Reflexiones para una historia de larga duración sobre la violencia estatal en el siglo XX*. Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, N° 53, Buenos Aires, julio-diciembre, págs. 151-179.
- BROQUETAS M. (coord.) (2021). *Historia visual del anticomunismo en Uruguay (1947-1985)*. CSIC-FHCE. Montevideo.
- BROQUETAS Magdalena (2022), *Conservadurismo social y anticomunismo durante los “colegiados blancos” (1959-1967)*, en: BROQUETAS M. y Caetano G. (coord.), *Historia de los conservadores y las derechas en Uruguay. Guerra Fría, reacción y dictadura*. E.B.O. Montevideo. págs. 153-169.
- CAETANO G., RILLA J., MIERES P. y ZUBILLAGA C. (1985), *De la tradición a la crisis. Pasado y presente de nuestro sistema de partidos*. CLAEH/EBO. Montevideo.
- CORES H. (1997). *El 68 uruguayo*, Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- DE GIORGI A. (2006). *¿Sólo con mi pueblo?* Cuadernos de Historia Reciente, tomo VI. Ediciones de la banda Oriental. Montevideo, págs. 15-24.
- DEMASI C. (2001). *1968: del Neobatllismo al Autoritarismo*. Revista Encuentros Uruguayos. Número 7, Montevideo, págs. 11-44.
- DEMASI C. (2019). *El 68 uruguayo. El año que vivimos en peligro*. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- DEUS S. (1969), *Medidas Prontas de Seguridad. Análisis del régimen constitucional*. Ediciones del Nuevo Mundo. Montevideo.

- DUFFAU N. (2014). *Armar al bandido. Prensa, folletines y delincuentes en el Uruguay de la modernización: el caso de El Clinudo (1882-1886)*, CSIC (UdelaR), Montevideo.
- FRANCO M. (2019). *El estado de excepción a comienzos del siglo XX: de la cuestión obrera a la cuestión nacional*, Avances del Cesor V.XVI, N° 20. Rosario, junio, págs. 29-51.
- GIL F. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA J. (1932), *Sobre la Teoría del Estado Peligros*. Publicaciones de la Asociación de Estudiantes de Derecho. Montevideo.
- GINZBURG C. (1993). *El juez y el historiador. Consideraciones al margen del proceso Sofri*. Anaya & Mario Muchnik, Madrid.
- IGLESIAS M. (2009). *En procura del orden interno: sentidos y estrategias en torno a la sanción de medidas de excepción en el Uruguay de Medios del siglo XX*. Nuevo Mundo Nuevos Mundos, disponible en <http://nuevomundo.revues.org/index56848.html>.
- IGLESIAS M. (2011). *La excepción como práctica de gobierno en Uruguay, 1946-1963*. Contemporánea Historia y Problemas del Siglo XX, Vol. II. Montevideo, págs. 137-155.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA J. (1975). *Recurso de Habeas Corpus y Medidas Prontas de Seguridad*. La Justicia uruguaya n° 71. Montevideo, págs. 127-134.
- JUNG M. (2022). *La universidad de la República bajo la lupa de las derechas (1958-1973)*, BROQUETAS M. y Caetano G. (coord.). *Historia de los conservadores y las derechas en Uruguay. Guerra Fría, reacción y dictadura*. E.B.O. págs. 171-187.
- KIERZSENBAUM L. (2012). *Estado peligroso y medidas prontas de seguridad: violencia estatal bajo democracia (1945-1968)*. Revista Contemporánea. Año III. Vol. III. FHCE. Montevideo, págs. 97-114.
- KIERZSENBAUM L. (inédito). *Orígenes del orden represivo uruguayo: usos y percepciones de la violencia (1945-1968)*.
- MARKARIÁN V. (2022). *El 68 uruguayo. El movimiento estudiantil entre molotovs y música beat*. Estuario editora. Montevideo.
- PANIZZA, F. (1990). *Uruguay: batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. E.B.O. Montevideo.
- PANIZZA F. (2002). *Discurso e instituciones en la reforma de la Administración Pública uruguaya*. Revista Uruguaya de Ciencia Política N°13, Montevideo.
- PALACIO J. (2012). *La política desde el estrado (De cómo los historiadores de la ley y la justicia no podemos evitar hacer historia política*. Revista PolHis N° 10, Segundo Semestre, Año 5. Buenos Aires, pág. 43-49.
- PATTO SÁ MOTTA R. (2020), *La violencia política en el Brasil republicano: un análisis de las leyes y de las instituciones represivas (1889-1988)*. Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, N° 53. Buenos Aires, julio-diciembre, págs. 124-150.

- PRAT J. y SILVA CENCIO J. (1972). *Vigencia de las Medidas Prontas de Seguridad*, Revista de Derecho Público. Vol. I, N°1. F.C.U. Montevideo, págs. 25-37.
- REAL A. (1950). *La declaración de guerra y sus consecuencias en el derecho público interno*. Revista de Derecho Público y Privado N°143. Montevideo, págs. 3-22.
- REAL A. (1972). *Lineamientos de una reglamentación legal del estado de sitio*. La Justicia Uruguaya, N°33. Montevideo.
- RICO A. (1989). *Del liberalismo democrático al liberalismo conservador*. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- RICO A. (2005). *Cómo nos domina la clase gobernante. Orden político, obediencia civil en la democracia. Uruguay (1985-2005)*. Ediciones Trilce. Montevideo.
- ROVIRA A. (1960). *El estado peligroso en la legislación uruguaya. Estudio de la Ley 10.071 del 22 de octubre de 1941, sobre vagancia, mendicidad y estados afines*, Montevideo.
- SEMINO M. (1970). *La suspensión de la seguridad individual en el derecho constitucional uruguayo*. Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración. Vol. 69, págs. 153-166.
- SEMINO M. (1996). *Medidas Prontas de Seguridad*. F.C.U. Montevideo.
- VARELA G. (1988). *De la República liberal al Estado miliar, Uruguay 1968-1973*. Ediciones del Nuevo Mundo. Montevideo.
- VALDIVIA ORTIZ DE ZÁRATE V. (2020). *Subversión, coerción y consenso*. Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, N° 53. Buenos Aires, julio-diciembre, págs. 180-204.

Notas de autor

* Ramiro Castro es Abogado egresado de la UdelaR, Secretario de redacción de la Revista Ruptura de la Sociedad de Análisis Jurídico (Uruguay), co-editor responsable de la revista digital ContraArgumento (Uruguay), Maestrando en la Maestría en Historia Rioplatense de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UdelaR). Trabajos publicados en diversos medios: “*Derecho Civil de la Sociedad de la Aglomeración*”, FCU, 2010. “*Consumo y Necesidad*”, FCU, 2013. “*Manipulación y negación del Artiguismo jurídico*”, Revista Ruptura IV, FCU, 2013. “*El poder normativo negocial a la luz de la construcción teórica de H.L.A. Hart*”, Revista Ruptura V, abril 2014. “*Daño Moral e ideología*”, Revista Ruptura VI, abril 2015. “*El desembarco de H.L.A. Hart en la jurisprudencia de Derecho Civil uruguayo*”, Revista de Doctrina y Jurisprudencia de Derecho Civil, mayo 2015. “*Humbert Humbert: los límites del derecho y la moral*”, Revista Ruptura VII, abril 2016. “*El daño moral y su contradicción*”, Revista de Doctrina y Jurisprudencia de Derecho Civil, julio 2017. “*Sobre la función (preventiva) de la responsabilidad civil*”, Revista de Doctrina y Jurisprudencia de Derecho Civil, julio 2018. “*Imprevisión: paradójica e imprescindible*”, Revista de Doctrina y Jurisprudencia de Derecho Civil, octubre 2019. “*El Uruguay de los dos exterminios*”, MásQuiroga ediciones, 2021, entre otros

Notas

¹ Conforme a Marina FRANCO y Ernesto BOHOSLAVSKY, la violencia represiva estatal es: el conjunto de mecanismos y recursos desplegados por instituciones estatales dotadas de autoridad legítima o de facto y dirigida al control y la sanción a través del empleo de la coerción – o la amenaza de usarla – contra individuos o grupos a los que se considera desafiantes de las relaciones de poder existentes (a partir de González Calleja, 2006). No obstante, cualquier estudio sobre el Estado no puede desatender la presencia de acciones represivas desplegadas por actores y organizaciones formalmente no ligados al Estado pero sí vinculados y financiados por él, como son los grupos para-militares o para-policiales. (BOHOSLAVSKY y FRANCO, 2020)

² A modo de ejemplo: BARBAGELATA (1995); CORREA FREITAS (2002); KORSENIK (2008).

³ Como por ejemplo: FESSLER (2012); o DUFFAU (2014).

⁴ En este sentido, Carlo GINZBURG, en su obra *El juez y el historiador* expresa: “En algunos ensayos he intentado indagar sobre las implicaciones metodológicas y (en sentido lato) políticas de una serie de elementos comunes a las dos profesiones: indicios, pruebas, testimonios. En este punto me ha parecido una confrontación más profunda” (GINZBURG C., 1993).

⁵ El enemigo del Estado uruguayo durante el siglo XX, se construyó mediante la identificación como agentes perturbadores de la seguridad interna, a la conflictividad obrera y las movilizaciones sociales que amenazaban los intereses de las élites, que se asociaban al interés nacional y por ende, al orden social. En este sentido, la construcción del estereotipo del enemigo y su relación con la aplicación de medidas represivas regulares en la primera mitad de los años 60, fue abordada en profundidad en el tercer capítulo de: BROQUETAS (2015a), pp. 118-122. Véase también: BROQUETAS y CAETANO (coord.), pp. 153-169.

⁶ En este sentido, el trabajo de BROQUETAS y DUFFAU muestra que desde 1901 se han desplegado acciones policiales destinadas a la creación y profesionalización de sus divisiones de investigación y de los mecanismos de identificación civil, para controlar los conflictos obreros mediante la clausura de locales y la disolución de reuniones sindicales, que en ocasiones contó con el apoyo de los militares para tareas de control y patrullaje. (BROQUETAS, DUFFAU, pp. 168-171).

⁷ Con respecto a la Ley 10.071 de 1941, véase: ROVIRA (1960).

⁸ Con respecto al recurrente mecanismo de ausentarse de las sesiones parlamentarias por parte de los legisladores, Clara ALDRIGHI demostró que:

aunque manteniendo formalmente sus funciones, las mayorías parlamentarias renunciaron al control del Poder Ejecutivo por la vía de omisión. La aplicación de la legislación de emergencia, por ejemplo, podía haber sido suspendida. Entre junio de 1968 y marzo de 1969, la Asamblea General fue citada 83 veces sin lograr quórum para sesionar. Con esta actitud, dictada no por la irresponsabilidad sino por un cálculo preciso, los ausentes apoyaban tácitamente la política del Poder Ejecutivo. (ALDRIGHI, 2019, pp. 5-32).

⁹ Por su parte, María Eugenia JUNG aporta una mirada sobre la perspectiva de las derechas acerca de la Universidad de la República en: JUNG, en: BROQUETAS y CAETANO (coord.), 2022a, pp. 171-187.

¹⁰ Véase también: COSTA BONINO, 1985. Y de Julián González respecto del proceso de transformación de las Fuerzas Armadas en el período previo a la dictadura en: González Guyer Julián, 2022 en: BROQUETAS y CAETANO (coord.) 2022b, pp. 223-235.

¹¹ Es pertinente aclarar que los tecnócratas tuvieron mayor influencia a partir de octubre de 1967, cuando el Presidente Gestido realizó la primera renovación del gabinete, sustituyendo a los políticos de carrera por técnicos vinculados a los sectores empresariales.

¹² Nos referimos a la situación del Banco Transatlántico.

¹³ Conforme al Decreto N° 684/1967 (<https://www.impo.com.uy/diariooficial/1967/10/13/2>).

¹⁴ En este sentido, Sergio DEUS, citando a GROS ESPIEL expresa: “las medidas pueden consistir en actos regla como en decisiones particulares, pero siempre con la precisión y salvedad de que no es posible establecer por medio de ellas, una situación general de garantías, de alteración genérica de competencias y atribuciones, sino que solo es factible la adopción de medidas específicas y concretas, referidas únicamente a las situaciones reguladas en el decreto que las adopta” (DEUS, 1969b).

¹⁵ “En 1968, en el curso de la movilización, se prefirió en ella una tendencia estudiantil que, a falta de otro nombre, fue identificada sencillamente como la tendencia o la línea dura. Privilegiaba las manifestaciones de masas y el enfrentamiento directo con la policía [...] Sucedió entonces un incidente. La CESU obtuvo la promesa de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de que no se concretaría el aumento del boleto, pero a continuación el intendente de Montevideo declaró que el boleto subiría de todas formas. Las manifestaciones renacieron, tomando un giro violento. Cuando se tuvo la certidumbre de que el boleto efectivamente no subiría –lo que era todo un éxito- ya era demasiado tarde. La movilización marchaba por sí misma, sin necesidad de justificaciones inmediatas. Los liceos continuaron ocupados...” (VARELA, 1988b, pp. 56, 58 y 59).

¹⁶ Esta postura fue defendida principalmente por Eduardo Jiménez de Aréchaga y los ministros que lo acompañaron en su comparecencia ante la Asamblea General, sin perjuicio que legisladores como por ejemplo Carlos Fleitas y Juan Singer, se plegaron al discurso del Ministro del Interior (Diario de Sesiones de la Asamblea General, Tomo 49, pp. 369, 372 y 373).