

# Paz & Justicia

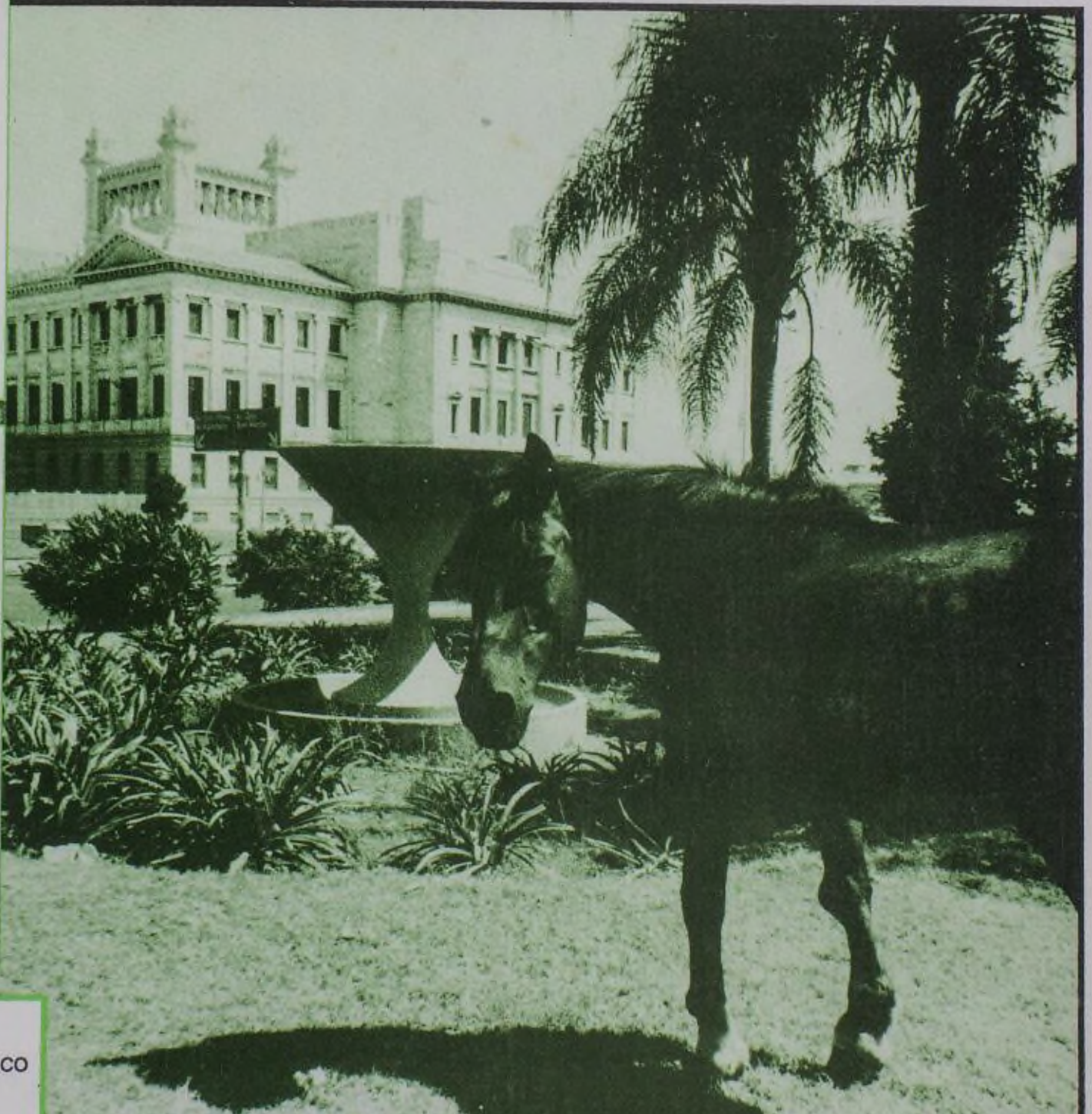
SUMARIO DE DERECHOS HUMANOS

Publicación del Servicio Paz y Justicia

(Uruguay) Setiembre/Diciembre 1989 - Año V Nro. 19. Precio N\$ 750.

09 FEB 1990

## CINCO AÑOS DE DEMOCRACIA



# ASIGNATURAS PENDIENTES

### ROMEO PEREZ:

Parlamento y sistema político

### CESAR FAILACHE

Deuda Externa:

Clara incidencia en los sectores populares

### WILDER TYLER

Impunidad: no se puede disolver la conciencia de la sociedad

### MARGARITA NAVARRETE:

La cuestión militar y los derechos humanos

### SEPARATA

Derechos Humanos en Uruguay: Informe 1989

# Paz y Justicia

SUMARIO DE DERECHOS HUMANOS

## TABLA DE CONTENIDO

<p><b>Consejo de Redacción:</b> Francisco Bustamante Juan José Mosca Gerardo Sotelo Mirtha Villa</p> <p><b>Secretario de redacción:</b> Gerardo Sotelo</p> <p><b>Responsable de edición:</b> Sanjo Rodríguez</p> <p><b>Composición, diagramación y armado:</b> Altamira s.r.l.</p> <p><b>Diseño de Carátula:</b> Daniel Carbajal</p> <p><b>Fotografía:</b> Carlos Amérigo</p> <p><b>Impresión</b> Altamira s.r.l. Durazno 1528</p> <p>Dep. Legal 239.970/90</p>	<p><b>Introducción:</b> Las deudas de la transición 3</p> <p><b>Entrevista a Romeo Pérez:</b> Parlamento y sistema político 5</p> <p><b>Entrevista a César Failache</b> Deuda Externa: Clara incidencia en los sectores populares 13</p> <p><b>Entrevista a Wilder Tyler</b> Impunidad: no se puede disolver la conciencia de la sociedad 19</p> <p><b>Margarita Navarrete</b> La cuestión militar y los derechos humanos 25</p>
---	--

# Las deudas de la transición

**A** diferencia de otros países de la región, Uruguay va camino de completar su transición sin grandes sobresaltos. Ni cuartelazos, ni insurrección, ni trasmisión del mando anticipada.

*¿Qué esconde la sociedad uruguaya tras esta "normalidad", si es que algo efectivamente se esconde? Es evidente que luego de cinco años de un gobierno emergido del voto ciudadano, no son pocas las cuentas pendientes con la demanda popular. Al margen de la natural expectativa que el retorno al régimen constitucional alentaba (luego de una década de autoritarismo y empobrecimiento crecientes), la evaluación del período que se cierra el próximo 1.º de marzo muestra varias cuentas en rojo. Esto se hace particularmente notorio en lo relacionado con la calidad de vida de la mayoría de la población, y fue oportunamente alertado por los sectores involucrados. Las demandas referidas a mejoras en los salarios y las condiciones de empleo, en los recursos asignados a salud y educación, en la construcción de viviendas y el mercado de alquileres, no hacían más que advertir a la opinión pública y las autoridades que existían situaciones que debían atenderse perentoriamente y que no podían esperar los frutos siempre esquivos de un supuesto desarrollo económico a largo plazo. Por otra parte, los condicionamientos generados por la negociación de la deuda externa (pago de intereses, contención del gasto público) impidieron en buena medida la implementación de políticas económicas y sociales que atendieran aquellas demandas. Este fue, pues, uno de los nudos de la transición, que tuvo en el Poder Ejecutivo y la banca internacional a sus actores protagónicos.*

*Sin embargo, el juicio popular ha sido particularmente duro con la gestión de sus parlamentarios. Aún sin llegar a los niveles de desprestigio de dos décadas atrás, el Poder Legislativo no siempre encontró la manera de justificar sus omisiones (y algunas de sus acciones) frente a la opinión pública, dejando larga lista de problemas sin resolver. Por tratarse del poder del Estado típicamente democrático y representativo, es importante elaborar un juicio sobre su desempeño que se ajuste a la realidad y al mismo tiempo, aportar medidas correctivas al interior del sistema político de modo de que éste sea cada vez más, una garantía para la vigencia de los derechos de todos.*

*Finalmente, quedan dos aspectos medulares del período a considerar en profundidad. Ambos tienen a las Fuerzas Armadas en el centro del problema; ambos han marcado a fuego estos últimos cinco años: la impunidad de los responsables de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura y el estatus de las Fuerzas Armadas en el ordenamiento institucional, que*

también ha sido denominado como "reinserción" pero que apunta, sustancialmente, a la forma en que éstas se están subordinando al poder político.

*El largo y sinuoso camino que culminó el pasado 16 de abril con la ratificación de la Ley de Caducidad deberá ser objeto de un análisis cuya profundidad y extensión excede notoriamente las posibilidades de una revista como ésta. De todos modos, se procuró avanzar en la consideración de esa historia de marchas y contramarchas, de conciliábulos y movilización popular, desde el punto de vista de las organizaciones que lucharon a favor del conocimiento de la verdad sobre los delitos cometidos durante el régimen militar, como por la aplicación de la normativa penal vigente para sus responsables. Una historia que es nuestra propia historia, pero en la que están involucrados, obviamente, el sistema político y la sociedad uruguaya toda.*

*En esa coyuntura, el "tema militar" asomó periódicamente como una de las áreas potencialmente más conflictiva, y en las que las soluciones parecían pasar, las más de las veces, por el disimulo y el silencio, convertidos en razones de Estado.*

ROMEO PEREZ (CLAEH)

# Uruguay debería evolucionar hacia el parlamentarismo



*Si bien la entrevista con Romeo Pérez se realizó algunos días antes de las elecciones, sus opiniones en torno a la necesidad de constituir coaliciones de gobierno y de reformar la legislación electoral y el sistema político uruguayo se encuentran en el centro del debate nacional.*

*La propuesta inicial de evaluar la gestión cumplida por el parlamento saliente derivó en un análisis a fondo sobre la conveniencia del presidencialismo o el parlamentarismo, y la posibilidad de crear en Uruguay una figura equiparable a la de Primer Ministro. Alternativas tendientes a profundizar una constatación de la actualidad internacional compartida con el entrevistado: "el fin del Siglo XX y del segundo milenio muestra una formidable ratificación de la democracia, de las formas democráticas", lo que obliga a "extender las libertades civiles y políticas y el respeto de los derechos humanos".*

**-¿Qué evaluación hace de la gestión parlamentaria tanto en su función legislativa como en su rol político?**

-Yo coincido con ese punto de partida, es decir, la existencia de un ambiente de desconformidad en el país, pero creo que hay que hacer dos precisiones. En primer lugar pienso que la desconformidad no se proyecta exclusivamente sobre el Parlamento, sino que comprende a todos los principales órganos y dispositivos orgánicos del Estado, y se proyecta también sobre el Poder Ejecutivo, y en menor medida, probablemente sobre el Poder Judicial. Creo que se proyecta también sobre los partidos políticos, con diferencias quizás, pero en todo caso, no solamente, sobre el partido de gobierno.

La segunda precisión tiene que ver con otro de los puntos de partida que se señalaba. Creo que hay que juzgar la actuación del Parlamento, del Poder Ejecutivo, de los otros órganos del Estado, de los partidos, pero no me convence mucho juzgarlos a partir de las demandas de otros actores; sindicatos, movimientos de jóvenes, cooperativas, etc. porque parecería que si adoptáramos ese procedimiento para formar un juicio sobre la gestión del parlamento y del gobierno estuviéramos sacralizando o absolutizando los reclamos de movimientos o de agentes sociales y en realidad éstos también deben ser sometidos a juicio crítico. Muchas veces los reclamos constituyen nada más que expresión de ciertas aspiraciones pero no esbozan el marco de políticas o el conjunto de políticas que podría llevar al cumplimiento de esas aspiraciones. Además, no hay duda de que los reclamos particulares - todos ellos en principio respetables, aunque deben ser evaluados críticamente- forman una acumulación que es imposible de satisfacer íntegramente. No hay duda que gobernar es, entre otras cosas, acoger ciertos reclamos y postergar o rechazar definitivamente otros.

Hechas estas salvedades, vamos entonces a la desconformidad en torno al Parlamento que pese a todo lo que he dicho pienso que existe y que no carece de fundamentos. Más allá, sin embargo de lo que sea la opinión general respecto del Parlamento, podemos interrogarnos nosotros mismos tomando en cuenta esa opinión o el conjunto de las opiniones existentes en la sociedad, pero al mismo tiempo independizándonos en algún margen de esas opiniones. Arriesgando, por lo tanto, una evaluación específica de la que nos hagamos responsables. Aquí hay una discordancia que es necesario dilucidar al comienzo mismo del esfuerzo por juzgar la gestión parlamentaria en estos cinco años del primer período democrático de gobierno. La discordancia es ésta: la opinión general parece abrigar la convicción de que el Parlamento ha sido relativamente inoperante. Por otra parte, los parlamentarios e incluso algunos observadores cercanos de la actividad parlamentaria como los periodistas que se especializan en ese tipo de información, declaran insistentemente y de modo coincidente, más allá de sus diferentes filiaciones políticas o partidarias, que el Parlamento ha trabajado mucho. Por lo pronto,

que ha trabajado más que los últimos parlamentos del período democrático que de algún modo termina con el golpe de 1973; y afirman más allá de lo comparativo que se ha trabajado con intensidad. Estas declaraciones reiteradas y coincidentes más allá de diferencias partidarias, no son frívolas ni tampoco cínicas, sino que reflejan la perspectiva y la experiencia de los propios parlamentarios. Creo que ellos efectivamente han trabajado mucho, han dedicado tiempo, han desplegado energías en la tarea legislativa, en la tarea o las funciones de representación y de contralor del Poder Ejecutivo que le corresponden al Parlamento. ¿Cómo salvar esta discordancia? Porque, por otra parte, la opinión general que ve en el Parlamento escasa eficacia, podría también aducir fundamentos sólidos. Yo pienso que para resolver la discordancia hay que tener en cuenta dos circunstancias.

Por un lado, buena parte de la labor parlamentaria de este período consistió en completar la transición. En lo que tiene que ver con la revisión de las leyes de la dictadura, para determinar cuáles mantendrían vigencia bajo la forma de decretos-leyes y cuáles deberían ser derogados -y fueron derogados- y lo que tiene que ver con la reparación de daños causados por la arbitrariedad del período dictatorial, piénsese por lo pronto en la reposición de funcionarios injustamente destituidos, en la compensación de las pérdidas económicas y en su carrera funcional que experimentaron esos empleados. Piénsese en los difíciles problemas de los militares excluidos del servicio activo y la compensación de los daños que ellos experimentaron. Piénsese en la revisión de algunas leyes orgánicas, ya sea de la justicia contencioso-administrativa, las propias leyes orgánicas militares que de hecho todavía no han sido sustituidas por otras de elaboración propiamente parlamentaria, etc.

Muchas veces el conjunto de la población cuando hace cuentas acerca de la labor parlamentaria, la hace en relación a todo lo que significó completar la transición. Entonces, en relación a las expectativas, que no suponían volver al punto en que estaba antes de la dictadura sino ir más allá, en todo aquello que se esperaba de un funcionamiento libre de las instituciones, sólo una parte de la labor parlamentaria es relevante, sólo una parte cuenta, pero todo lo otro, todo lo que era ponerse en el nivel cero de las expectativas (reparar los daños de la dictadura, cambiar urgentemente la legislación emanada del período dictatorial insostenible) todo eso llevó mucho tiempo. Por supuesto que debemos tener en cuenta además que una buena parte de los temas vinculados a la transición fueron de una intensidad y de un carácter explosivos, fueron factores de confrontación política durísima. Me estoy refiriendo principalmente, aunque no exclusivamente a la cuestión del enjuiciamiento de las violaciones a los derechos humanos cometidas en el período dictatorial. En parte, correspondió al Parlamento procesar esas difícilísimas cuestiones. Que hayan sido bien o mal resueltas es otro punto; que se hubiera podido tomar otras decisiones es otro aspecto, pero que tomar las decisiones llevó mucho tiempo, horas y horas de discusión y de negociación, no debe perderse de vista.

Para salvar la discordancia hay que tener en cuenta una segunda circunstancia y es que, dada la configuración de nuestro sistema político y la relación del sistema político con la sociedad civil, el nuestro es un sistema en que la elaboración de los consensos que requiere la aprobación de las leyes y de las grandes medidas de gobierno es difícil y es lento.

## SISTEMA POLITICO Y SOCIEDAD CIVIL

**-¿Eso es por una cuestión de funcionamiento o por la composición electoral del país?**

-Por la composición electoral del país, que no hay que olvidar que viene complejizándose. Nosotros tuvimos durante muchísimas décadas un virtual sistema bipartidista, hemos pasado luego a un sistema de dos partidos y medio, dos partidos y una coalición de cierta relevancia y últimamente hemos pasado a un sistema de cuatro agentes político-electorales de importancia, cuyas magnitudes emergerán el 26 de noviembre, pero que de todas maneras no son en ningún caso despreciables.

Más allá de la configuración del sistema político electoral, tiene que ver con la relación del sistema político con la sociedad civil. El Uruguay constituye una sociedad donde hay repartidas múltiples potestades de veto en los

agentes políticos pero también en los agentes sociales: sindicatos, cámaras empresariales, grupos cooperativos, etc. Yo creo que no es malo que existan estas potestades de veto; eso es propio de una sociedad inclusiva, pero cuando existen tantas facultades de veto repartidas en el seno del sistema político, en el seno de la sociedad, la elaboración de los consensos mínimos para aprobar leyes y medidas de gobierno de trascendencia lleva mucho tiempo y lleva muchísimos esfuerzos.

Los que realizan los esfuerzos, computan el tiempo y las energías; los que juzgan las medidas solamente computan la toma de una decisión para cada una de las medidas consideradas. Son cálculos distintos y esto explica también la discordancia.

Ahora bien, desde el punto de vista de las medidas aprobadas, del trabajo parlamentario efectivamente cumplido, teniendo en el horizonte lo que cuesta tomar una medida en este país -y reitero que no creo que sea malo que cueste mucho tomar una medida- eso es propio de una sociedad consensual. Teniendo en cuenta esto, podemos señalar que hay un déficit, pero no se ha hecho poco. Hay un déficit que en particular consiste en que el Parlamento dejó al gobierno la conducción económica y los asuntos cruciales de la administración del crédito, la reactivación de la economía, la promoción del comercio exterior, el cambio de la inserción internacional del país y los acuerdos de integración. Tuvo algunas instancias parlamentarias bajo la forma principalmente de interpe-laciones al Ministro de Economía, en que estos puntos se trataron, pero creo que hubo que esperar unos buenos tres



años para que se produjera el primer llamado a sala, y en segundo lugar, en esas instancias, apreciadas críticamente, se demostró que el Parlamento, si bien canalizaba insatisfacción acerca de las políticas en aplicación, tenía ideas sólo generales acerca de qué otra cosa se podía hacer. Las interpelaciones no proyectaron políticas alternativas claras. Ese es el principal déficit del Parlamento: no haberse hecho cargo, dentro de sus competencias específicas y con mucha mayor asiduidad, de los problemas de administración de la crisis económica, de la reactivación y reinserción internacional de nuestra sociedad.

**-¿No hubo también una decisión del propio Poder Ejecutivo, ya desde la CONAPRO, de excluir el tema económico de los acuerdos, o reservándose para sí todo el manejo de la política económica, y poniéndole freno, cuando se planteaba a nivel del Poder Legislativo?**

-En cuanto a la CONAPRO no fue tan claro, hubo discusiones en torno a temas de economía y se lograron algunos acuerdos acerca del respeto del endeudamiento que había sido contraído durante la dictadura, acerca de algunas bases muy generales de la política cambiaria. Pienso que fueron vagos los acuerdos logrados en la CONAPRO pero no fueron insignificantes en materia económica. Que yo recuerde, la sustracción de la política económica a la concertación interpartidaria es posterior al inicio de la administración democrática. Por otra parte, sin duda hubo una voluntad del Ejecutivo de reservar estas cuestiones para su esfera, pero el Ejecutivo no privó al Parlamento de sus competencias constitucionales, y éste no ejerció plenamente sus competencias, y no sólo por responsabilidad del partido mayoritario. La oposición planteó el llamado a sala del Ministro de Economía en forma muy tardía, y cuando los planteó creo que los cumplió, que los realizó, demostrando que no tenía ideas claras acerca de qué otras cosas se podía hacer. No era inevitable que el Parlamento no asumiera, en el ejercicio de sus competencias constitucionales, mayores responsabilidades en el campo de la reactivación económica, de la administración de la crisis y de la inserción internacional del país, y creo que esto no sólo se debe al partido mayoritario, creo que hubo también deficiencias en la oposición.

**-¿Puede tener alguna relación, desde el punto de vista de los parlamentarios con cierto desestímulo ante la política de vetos que nunca podían ser levantados, o simplemente se atribuye a una omisión de los parlamentarios?**

-Yo no digo que sea omisión, quizás que estaban muy absorbidos por concretar la transición. Y por otra parte, quizás se deba también a que no hay, verdaderamente, convicciones acerca de políticas alternativas; hay visiones muy generales. La oposición puede decir que no quiere de lo que se está haciendo actualmente, pero le

cuesta mucho más decir de qué otro modo se podría gobernar.

Yo decía que hay déficit pero que no es poca cosa lo que se hizo. Destacaría, en los dos grandes ejes de la vida parlamentaria o del funcionamiento parlamentario, más que el eje del co-gobierno y de la elaboración de políticas, el eje de la legislación, o sea de normas más abstractas por encima de las políticas, más volcadas a la construcción institucional que a la animación, a la actuación de las instituciones. En el eje legislativo se ha hecho bastante.

Más allá de lo que fue revisar la legislación de la dictadura, sustituirla en parte y reparar las consecuencias dañosas de la arbitrariedad del período de facto, se progresó en la legislación. Destaco la nueva ley de sociedades comerciales y el Código General del Proceso aunque no entro a formular juicio de fondo sobre estos conjuntos de normas, porque carezco de capacidad técnica para formular los formulados y porque no es específicamente el tema que nos está ocupando. Descuento que se buscó legislar bien. ¿Se logró? Dejamos de lado esa pregunta por ahora. A la hora de evaluar la capacidad del Parlamento de producir normas, digo que no es poco poder presentar estos conjuntos legales. Detrás de ellos hay capacidad de innovación, sobre todo detrás del Código General del Proceso. Hay allí la rectificación de algunas tradiciones procesales que el país abrigaba desde bastante más de cien años a esta parte. Una fuerte expansión del principio de laboralidad con el nuevo código y eso es toda una innovación, toda una experiencia. Se puede discutir si son innovaciones felices o no, en todo caso digo que el Parlamento fue capaz de sancionarlas con apoyo de especialistas, porque así se legisla. Y por otra parte, fue capaz de asumir riesgos en la medida en que tiene bastante de experimental este cuerpo normativo. La ley de sociedades comerciales, por ejemplo, es de gran trascendencia económica, social y política y fue elaborada (con asesoramiento también) pero íntegramente dentro de este período de gobierno. Me parece que no hay que perder de vista que para elaborar estos dos cuerpos normativos se emplearon algunas técnicas parlamentarias novedosas. En el caso de la ley de sociedades comerciales no se duplicó la discusión en comisión sino que la discusión en comisión fue única. La discusión en plenario fue doble como dispone nuestro sistema constitucional y nuestras tradiciones parlamentarias, pero hubo innovación en el producto y en el procedimiento para obtenerlo.

**-Esa visión que tiene la gente de desgaste del parlamento, ¿puede reflejar falta de credibilidad en el sistema democrático?**

-A mi parece que en nuestro país existen convicciones democráticas muy hondas, muy firmes y muy lúcidas. Pero eso no quiere decir que la fuerte estima de la democracia, la fuerte adhesión a la democracia sea absolutamente separable del rendimiento del régimen democrático, de la obra, por decirlo así, de estas instituciones.



Sin duda alguna, se prefiere la democracia a cualquier otro sistema político. Creo que incluso en términos mundiales, el fin del siglo XX y del segundo milenio muestra una formidable ratificación de la democracia, de las formas democráticas; hoy es un imperativo en el mundo entero la pluralidad de alternativa, la extensión de las libertades civiles y políticas, el respeto de los derechos humanos, la rotación de los partidos en el gobierno. El Uruguay refleja y al mismo tiempo fue un adelantado en esta adhesión neta, categórica a la democracia. Pero una democracia radicalmente inoperante, que se demostrara durante un largo tiempo incapaz de atender a las demandas básicas de una sociedad, tampoco se sostendría. En la angustia provocada por la insatisfacción de demandas básicas, la población terminaría por caer al menos en una indiferencia respecto de la suerte del régimen democrático. En nuestro país no estamos en esa situación. Creo que la indiferencia que existió antes del golpe respecto de las instituciones democráticas hoy en día está muy lejos del estado de la opinión pública. Hay una fuerte estima y una defensa activa en sectores ampliamente mayoritarios de la población de nuestro ordenamiento democrático. Sin embargo, es natural que la sensación de déficit afecte ese sostenimiento popular de la democracia.

No hay duda que los éxitos robustecen el sistema y los fracasos lo afectan. Me parece que no estamos en situación crítica pero debe tomarse en serio la sensación general de que el parlamento, el Poder Ejecutivo o los partidos políticos no han satisfecho ni siquiera razonablemente las expectativas creadas en 1983, 84 y 85.

-¿Puede ser que haya alguna ligazón directa entre la opinión que tiene la gente del Parlamento y la no superación de la crisis económica, que en el mejor de los casos ha quedado estabilizada?

-Creo que sí; la preocupación mayor hoy en día se refiere al estancamiento económico, a la falta de perspectivas de trabajo, a la baja inversión. Por supuesto que en el ambiente de la dictadura, la principal preocupación fue la de orden político-institucional, pero hoy en día creo que el estancamiento económico y sus repercusiones sociales, la emigración, la crisis de la seguridad social, están en el centro de las preocupaciones serias de la enorme mayoría de los uruguayos.

## HACIA EL PARLAMENTARISMO

-¿Le parece que el parlamento tiene algún tipo de obstáculos legales o materiales para desempeñar una función de representación y de resolución de los problemas con mayor urgencia?

-Empiezo por los últimos porque me parecen los menos importantes. Por supuesto, se trata de un Parlamento pobre en un país bastante pobre, pero no creo que esté allí la razón de sus déficits porque hemos dicho que si estuvo por debajo de lo exigible, no dejó de hacer cosas



y alguna de ellas fueron innovadoras y relevantes. Los obstáculos son más bien de índole normativa, y más precisamente, de orden constitucional. Pero no me refiero solamente al texto de la Constitución. Yo soy un convencido de que Uruguay debería evolucionar hacia prácticas constitucionales de corte parlamentarista. El sistema político está relativamente frenado porque no existe conciencia de cuál es el consenso que se puede lograr dada la configuración del sistema político y la falta de relaciones sistema político-sociedad civil a la que nos referimos antes. Se ha buscado el presidente plebiscitario o la pauta de gobierno tecnocrático cuando lo que debemos hacer es confiar y al mismo tiempo responsabilizar a los partidos políticos de la elaboración de los grandes cursos de gobierno y de la formación de los gobiernos, es decir, de los planteles de los equipos de gobierno.

Me parece que el Parlamento es el órgano privilegiado en que los partidos políticos se encuentran, exponen sus diferencias, pueden mantenerlas pero pueden también negociarlas formando coaliciones parciales, en un marco muy pluralista en que algunos gobiernen y otros estén en la oposición. En el Parlamento deben trazarse los grandes rumbos de la política nacional incluyendo la selección de los equipos ministeriales.

La Constitución tras la reforma del '66, se orientó en cambio hacia el fortalecimiento del presidente y hacia la sustracción de las competencias de control parlamentario de algunas áreas, como la presupuestal y algunas otras se eligió el rumbo erróneo, porque lo que hay que hacer es darle a los partidos (y principalmente al Parlamento

donde todos los partidos se encuentran), mayores y no menores responsabilidades, mayores competencias y por supuesto, en la medida en que la tengan, la necesidad de afrontar el juicio público, la opinión general. Creo entonces que hay obstáculos institucionales pero sobre todo hay obstáculos derivados de prácticas bastante presidencialistas que se han desarrollado al amparo de la Constitución de 1966.

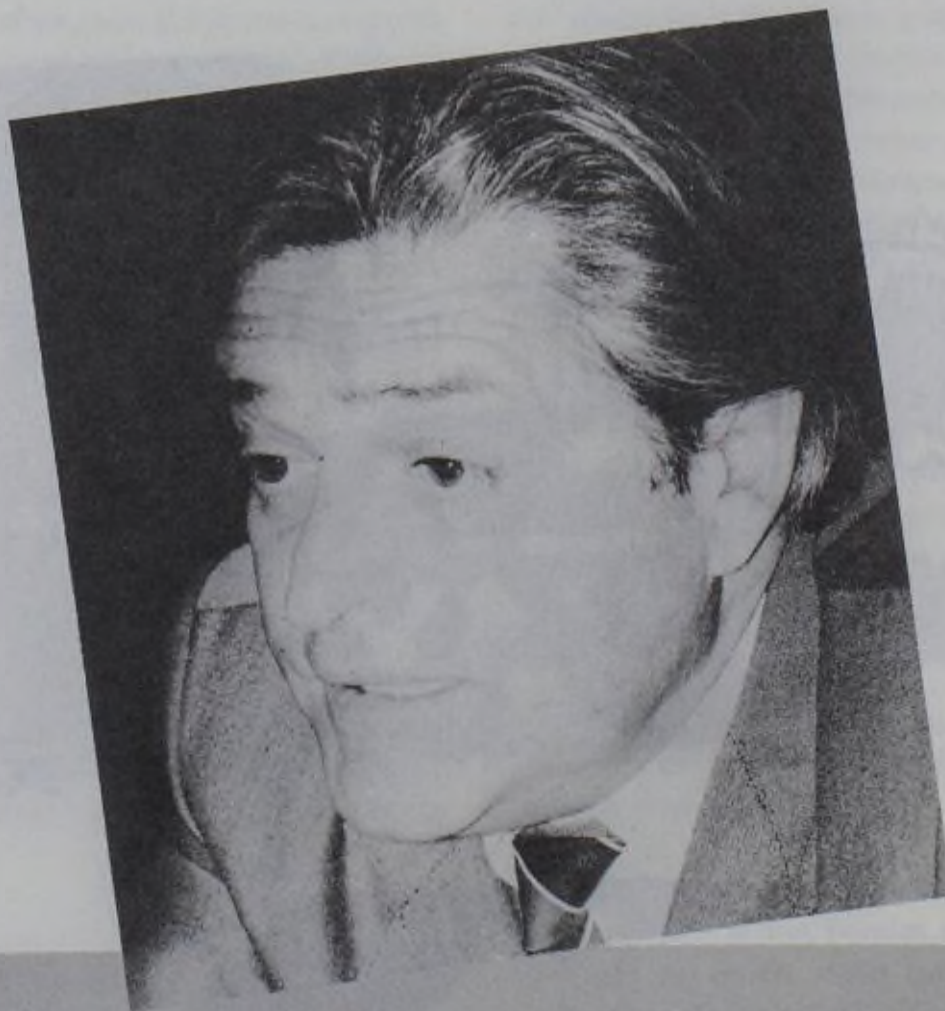
Yo soy partidario de una reforma política con este contenido que he esbozado, pero aún sin reforma de los textos se podría reformar las prácticas. Por ejemplo, creo que nada impide que el presidente de la República delegue la designación del gabinete y la conducción de la labor cotidiana del gobierno en una persona.

**-¿Una especie de primer ministro, aunque no esté previsto, en la Constitución?**

-No está previsto pero tampoco está excluido por las disposiciones constitucionales. Se trataría de una especie de creación política dentro del espacio que la Constitución traza. No sería inconstitucional, sería si una práctica novedosa dentro del ámbito de la Constitución vigente.

**-Y al mismo tiempo que a ese gabinete lo designe y de alguna manera pida cuentas al Parlamento.**

-Desde luego, que se tome más al pie de la letra aquello de que los ministros deben tener respaldo parlamentario. El presidente, por un lado, supervisa la selec-



ción de los ministros y la gestión de los ministros. Puede sustituir al "primer ministro" pero además se reserva intervenciones menos frecuentes pero menos importantes que tienen que ver con el funcionamiento general del sistema. No está en la adopción de las medidas pequeñas pero está sí en las grandes iniciativas y mantiene la capacidad de negociar por lo alto, con sentido de largo plazo con la oposición. En definitiva, es el responsable de lo que haga el gabinete, porque eso lo determina la Constitución.

No estoy diciendo que el presidente pase a ser meramente un jefe de Estado; digo que ejerza la responsabilidad de detentar el gobierno a través de un delegado.

**-De alguna manera, también se genera el famoso "fusible", en la medida que sería alguien intermedio entre el presidente y el Parlamento.**

-Claro, eso permitiría evitar el gran desgaste que han demostrado sufrir los presidentes en las democracias postdictatoriales del Cono Sur de América. Cinco años (o seis en el caso de Argentina) han demostrado ser muchos para Alfonsín, para Sarney, para Alan García (en el caso de A. García cuatro y no cinco años) y para el propio Sanguinetti, que tuvo, con todo, una situación más tranquila. Esto le daría por un lado un "fusible", que es muy importante y por otro lado, la posibilidad de subdividir su mandato según la índole de las tareas dominantes. Por ejemplo, en el caso uruguayo se puede admitir que la primera tarea, la más importante para los años '85, '86 fue completar la transición en lo que al Ejecutivo correspondía. Se completó bien o mal (ese es otro tema), pero una vez que se completó, hipotéticamente bajo un primer ministro, ¿no hubiera podido, de existir el "fusible" y la posibilidad de sustituirlo, despedir con todos los honores, el presidente de la República, primer ministro y nombrar otro para encargarse por ejemplo, como tarea prioritaria, de la reactivación económica, que es una tarea distinta, a la de completar la transición?

## **COALICIONES PARA GOBERNAR**

**-¿Te parece que se percibe la necesidad de este tipo de cambio del sistema parlamentario en el sistema político uruguayo?**

-No voy a referirme a esta idea del primer ministro que hemos estado agitando con Carlos Pareja en estas últimas semanas, sino estrictamente a tu última pregunta. Creo que sí, que se comienza a tomar conciencia. Mucho mayor conciencia existirá después de las elecciones\*, por que ya es claro (y los números lo van a hacer muy patente después de las elecciones) que ningún partido ni coalición pre-electoral tendrá mayoría absoluta.

Cualquiera de ellos, inclusive el ganador, estará bastante lejos de la mayoría absoluta en el Parlamento. Ahora bien, sin mayoría absoluta sólo se puede hacer una admi-



nistración, no un gobierno, y una administración débil, muy conservadora muy pacata. Si se quiere emprender reformas de importancia, el Poder Ejecutivo deberá tener un respaldo parlamentario mayoritario y eso sólo se puede conseguir negociando coaliciones de gobierno luego de las elecciones.

Eso nos acerca muchísimo al funcionamiento del régimen parlamentario, porque en el momento en que esas coaliciones se perdieran, se deshicieran o no se pudieran lograr (y es en el Parlamento que se logran, que se ponen de manifiesto), el Poder Ejecutivo quedaría debilitado. Yo he hablado de innovaciones que han surgido del Parlamento no del Poder Ejecutivo, y a través de consenso muy amplios interpartidarios. Es el caso del Código General del Proceso, la Ley de Sociedad Comerciales y la propia Corporación para el Desarrollo.

**-¿Sería partidario de separar las elecciones presidenciales de las partidarias, en la medida que esto podría cambiar la tónica, el panorama político, o hacer renovación parcial como hay en Argentina?**

-Soy partidario de separar las elecciones nacionales de las elecciones departamentales como el principal, el más eficaz de los mecanismos para fortalecer los estados municipales, la vida municipal y la política municipal, pero no creo que haya que separar la elección de la presidencia y de los parlamentarios. Desde mi punto de

\* Este reportaje fue realizado quince días antes de los comicios del 26 de noviembre.

vista, como soy parlamentarista, lo ideal sería que el presidente de la República no fuera directamente elegido, en tanto mantenga funciones de jefe de gobierno, sino que el propio Parlamento eligiera al primer ministro y luego respaldara su gabinete o no, en fin, tras entenderse con el primer ministro, respaldara al gabinete. Pero mientras eso no ocurra, creo que conviene que coincida las elecciones, precisamente para que el elector piense el complejo Ejecutivo-Parlamento y no separadamente la actuación parlamentaria de la actuación ejecutiva. No soy partidario tampoco de las renovaciones parciales, porque si bien sirven como indicadores del estado de la opinión pública, y eso lo valoro, no resuelven normalmente los problemas de insatisfacción de la opinión pública respecto de una determinada orientación de gobierno. Generalmente, lo que arrojan son empates entre una mayoría que se refugian en la mitad no renovada del Parlamento y una nueva mayoría que reside en la mitad renovada del Parlamento, se neutralizan recíprocamente y se entra en períodos de empantanamiento. Prefiero sí, la posibilidad de que las Cámaras sean disueltas cuando se nota que la opinión pública está desconforme con el discurso del gobierno, pero cuando hay empates que no se pueden superar en el órgano representativo, en el Parlamento, prefiero las elecciones adelantadas pero totales, no parciales.

**-Algo que aquí se ha visto de una manera muy dramática.**

-Muy dramática, porque además, en la Constitución están bloqueadas, porque se trata solamente, en el caso de la hipótesis de disolución del Parlamento y elecciones anticipadas, de elegir parlamentarios, pero el presidente de la República no juega su cargo.

En esas condiciones, son elecciones bloqueadas porque el elector tiene esta alternativa: o envía a través de su voto un Parlamento que coincida con el Poder Ejecutivo, y entonces se puede gobernar, o envía un Parlamento opuesto al presidente (que no juega su cargo) y entonces lo que se crea es un conflicto entre poderes.

Le falta la verdadera alternativa que es respaldar al presidente y queda con mayoría parlamentaria, o negar apoyo al presidente y hay una nueva configuración del Parlamento pero también un nuevo presidente. O sea que las elecciones adelantadas en el Uruguay, por los textos constitucionales vigentes, no constituyen una alternativa de solución de los problemas políticos.

**-Retomamos el tema de la percepción del sistema político respecto a la conveniencia o a la necesidad del sistema parlamentario.**

-Creo que sí, y como te decía, en el marco de las negociaciones post-electorales para formar gobierno de amplio respaldo se va a implementar la conveniencia de ir a prácticas parlamentarias, y quizás también a una reforma de la Constitución, en el sentido de parlamentarizar el sistema.

**-Como última pregunta, y redondeando un poco, parece que todo este cambio impondría una nueva dinámica a la vida política y quizás una mayor movilidad política con lo que esto tiene de riesgo para los sectores habitualmente gobernantes. ¿Ese puede ser un poco la razón del freno o del posible bloqueo?**

-No creo que la pueda bloquear. A través de cambios graduales, sucesivos, el sistema político uruguayo actual es distinto al de treinta años atrás. Hoy, básicamente a nivel del sistema de partidos, tenemos un panorama distinto. De un virtual bipartidismo se ha pasado a un sistema en el que los dos partidos mayoritarios siguen siendo predominantes, eso no se puede discutir, pero ya no se trata de bipartidismo sino de un sistema con cuatro componentes, dos de ellos mayoritarios pero cuatro componentes importantes. Y es posible que la vieja estructura coparticipativa de nuestros gobiernos (no hay que olvidar, Uruguay tiene una larga tradición de negociación interpartidaria). Proyecta la necesidad de negociar y los partidos lo han ejercido durante muchísimo tiempo. No sólo los partidos tradicionales. El Frente Amplio también ha participado de algunas administraciones muy importantes y por lo tanto también ha negociado y ha sido parte de negociaciones.

El nuevo panorama partidario, sin embargo, va a aumentar los márgenes de negociación y la necesidad, la imperatividad de generalizar la acción de gobierno mediante alianzas que serán el fruto de negociaciones post-electorales, que están en la línea de la coparticipación y que van más allá de lo que ha sido la coparticipación tradicional. Creo que sí, que efectivamente el sistema político uruguayo está cambiando, no de modo dramático pero de un modo que no se puede soslayar.

Gerardo Sotelo

ECONOMISTA CESAR FAILACHE

# DEUDA EXTERNA: Clara incidencia en los sectores populares

Foto: Prever



*El economista César Failache analiza la evolución de la deuda externa en los últimos cinco años y reseña algunos de los elementos que habría que tener en cuenta para que el costo de la deuda no recaiga una vez más sobre los sectores de menores recursos. "Parece evidente, concluye Failache, que los problemas que se viven actualmente requieren el planteo de una discusión interna y la adopción de una solución colectiva".*

**-¿Con qué situación se encontró el gobierno en 1985?**

-Al asumir el gobierno democrático, se encontró con un importante endeudamiento externo que en diciembre de 1984 llegaba a los 4.664 millones de dólares. Es importante, a los efectos de evaluar la evolución del tema en el período y tener claro de que hablemos cuando nos referimos al tema deuda externa, tener en cuenta cómo se integra esa cifra.

El 68 por ciento (3.163 millones) eran obligaciones con el exterior del sector público y el 32 por ciento restante, obligaciones del sector privado.

Dentro de las obligaciones del sector público, un 37 por ciento eran deudas del Banco Central del Uruguay, mientras que el otro componente importante eran las deudas del sector público no financiero, que alcanzaban a 1.665 millones de dólares. Esta distinción es importante a los efectos de determinar los factores que explican el crecimiento de la deuda.

No es por azar que el Banco Central tenga un gran peso en el total de la deuda del sector público; esto responde a la política económica seguida en los años al que condujeron a un endeudamiento acelerado del mismo para hacer frente a la crisis económica y financiera que sobrevino con el quiebre de la "tablita". Entre los episodios más importantes asociados al crecimiento de la deuda se encuentran el "operativo compra de carteras" y la enorme fuga de capitales del año 82.

A nivel del sector público no financiero, el componente central eran las deudas a largo plazo (1.125 millones de dólares) y las letras y bonos del tesoro (383 millones)

En síntesis el sector público tenía un peso importante en el origen de esa deuda, que está vinculada al problema financiero que sobreviene con la caída de la "tablita" y la absorción de los bancos con la compra de carteras. Otro porcentaje importante estaba constituido por deuda del sector privado estrictamente, de los cuáles los bancos comerciales tenían el 24 por ciento. Ello marcaba restricciones en el diseño de una política económica que lograra contemplar la presencia de estos depósitos de no residentes, evitando que se generaran instancias que provocaran el retiro masivo. También desde el punto de vista fiscal se marcaban restricciones, ya que se debían pagar los intereses y comenzar a amortizar la deuda. Es importante tener presente que detrás de la deuda no encontramos un incremento equivalente del acervo de capital, sino financiamiento de desequilibrios financieros. Sin duda otras serían las perspectivas en caso de contar en un conjunto de inversiones equivalentes al total de la deuda.

**-¿Quiénes eran los principales acreedores?**

-Se le debía a los bancos privados transnacionales el 47 por ciento del total de la deuda externa bruta del país. Este porcentaje marca la importancia de la banca transnacional, acreedora. En este sentido, Uruguay se inscribe dentro de los parámetros generales del proceso de endeudamiento, en los cuales la banca privada transnacional adquiere un rol preponderante en el financiamiento de los países del Tercer Mundo.

A organismos internacionales estatales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, etc.) se le debía un 20 por ciento.

Un 13 por ciento eran depósitos de no residente, un porcentaje de gran importancia porque refleja el alcance que había adquirido el proyecto de convertir al país en una plaza financiera mediante la cual se pensaba captar recursos del exterior. Parte de estos recursos son colocados por los bancos en el exterior, lo cual significa que debemos considerar el neto de lo recibido y colocado de y en el exterior como categoría central. Es el concepto de deuda neta del país, otro indicador importante para estudiar el tema.

El porcentaje de letras y bonos del tesoro alcanzaba un 8 por ciento, y el resto de la deuda, un 11 por ciento, se debe a proveedores del Estado y del sector privado.

**-¿Cómo ha evolucionado el tema en estos cinco años, en términos generales?**

-En marzo del 89, la deuda bruta del sector público pasó a situarse en 4.231 millones de dólares, creciendo con respecto a diciembre del 84 en un 34 por ciento. La deuda bruta del sector privado creció, en igual período, un 44 por ciento, de 1.500 a 2.168 millones de dólares.

Analizando los factores explicativos de este aumento, encontramos algunos elementos interesantes. Por un lado, el 73% del incremento de la deuda se explica por la colocación de letras y bonos del tesoro en moneda extranjera. Las letras y bonos del tesoro en moneda extranjera, emitidas por el gobierno para financiar su déficit y que no están en manos de la banca privada residentes en el país, se consideran como deuda externa. Podemos estimar que una parte de estos bonos y letras está en mano de residentes, por lo que no se corresponde con la idea habitual de deuda externa. Es un criterio de mediación que es importante tenerlo presente.

En cuanto al incremento de la deuda privada, el principal componente lo constituye el aumento de depósitos de no residentes en el sistema bancario privado del país. Estos depósitos son capitales colocados a plazos cortos.

El gobierno, al asumir, se vio enfrentado al pago de intereses y amortizaciones sobre la deuda contraída por éste y adopta el criterio de realizar un acuerdo con el F.M.I., que posibilitará un acuerdo con los bancos transnacionales. El acuerdo con el F.M.I. se consolidaría en agosto de 1985, con la firma de una "carta de intención", en la cual el país se compromete a lograr la reducción del déficit fiscal y la inflación, y un fortalecimiento de la balanza de pagos que le permitiera hacer frente a las



Foto: Prever

obligaciones contraídas con la comunidad financiera internacional. Se inicia la negociación con el comité de bancos y se arriba a una negociación en 1985.

En esa negociación se obtienen mejoras en relación a la negociación realizada en 1983, en términos de plazos de amortizaciones (de siete años se pasa a doce), de período de gracia, de reducción en la tasa de interés que se paga por esa deuda y se elimina una comisión que se cobraba anteriormente. Además se obtienen "fondos frescos" por un monto superior a los 50 millones de dólares, financiamiento menor al que fue obtenido en la negociación anterior realizada en 1983.

En junio del 87, se arriba a una nueva negociación, no se firma en este caso una "carta de intención" y la relación con el F.M.I. pasa a estar bajo el régimen que el Fondo llama de "vigilancia intensificada". Se obtiene además una nueva refinanciación de la deuda con los bancos, con una nueva reducción se llega a mejoras en el plazo de vencimiento de las obligaciones y se comienzan a operar programas de conversión de deuda, que será una novedad en la gestión internacional de la deuda, que también se introduce en nuestro país.

A estas negociaciones concretas del gobierno de Sanguinetti, habría que sumarle la política seguida res-

pecto a la coordinación con países deudores, en el Consenso de Cartagena y en el "Grupo de los Ocho", en los cuales se intenta crear una cierta comunidad de objetivos con el resto de los países deudores. No se llega a definir una política ante el tema de la deuda externa a nivel de toda la región latinoamericana; eso culmina en una serie de documentos, el último de los cuales es de junio del 89, en el cual se hacen algunas propuestas respecto a cómo gestionar la deuda.

Como conclusión respecto a la gestión que se ha hecho en estos últimos años, se puede decir que el Uruguay se ha comportado conforme a las expectativas de los bancos transnacionales y de los organismos internacionales: paga puntualmente los intereses y aplica políticas internas tendientes a asegurar dicho pago. Sin duda que esto está generando problemas que deberán ser asumidos por el nuevo gobierno, y que podemos dividirlos en dos grandes áreas.

La primera está relacionada con los problemas financieros internos vinculados al origen de la deuda que aún no están resueltos, especialmente vinculados al endeudamiento interno de las empresas privadas con el Banco Central. La segunda tiene que ver con las obligaciones a corto plazo, relativas a las letras y bonos del tesoro y a la

necesidad de crear un marco estable para la manutención de depósitos de no residentes que actualmente se encuentran en el país.

Se asiste en los últimos tres años, a una mejora en la cuenta comercial de la balanza de pagos que ha permitido generar dólares para pagar esta deuda externa. Estos dólares surgen de la comprensión de las importaciones, asociados al enlentecimiento de la actividad interna, que ocasiona una disminución de las necesidades de importación, y a la buena performance exportadora.

Si tratamos de analizar la evolución al interior del país en estos últimos años el gobierno contó con algunos elementos del exterior que posibilitaron una recuperación importante en los años 86 y 87, entre los cuales la devaluación del dólar respecto a las principales monedas internacionales la evolución favorable de los términos de intercambio, la baja del precio del petróleo y de las tasas de interés. Además el aumento de la demanda de los países vecinos en estos dos años posibilitó un respiro y una recuperación de los niveles alcanzados en la producción interna en 1984, que se estancan en el año 88 y en el corriente.

La incidencia de estas condiciones en los sectores populares es clara. Por un lado, el estancamiento al que asistimos actualmente va a implicar que no exista un aumento de la demanda de trabajo, porque es previsible que no mejoren los indicadores de ocupación. Por otra parte, el peso que siguen teniendo las restricciones externas, a través del pago de intereses y su repercusión a nivel del déficit público está presionando a la comprensión de gastos públicos. Por último, la política de contención de la demanda interna se ha constituido en un elemento que presiona a la baja del salario real promedio nacional. Es difícil afirmar que en este período asistimos a un mejoramiento efectivo de las condiciones de vida de la población, por cuanto partimos de niveles muy bajos de remuneración dados por la crisis del 84. Los indicadores de pobreza no muestran un empeoramiento sino un mejoramiento aunque siguen mostrando que estamos frente a un problema estructural de nuestra sociedad. Nos vemos enfrentados también a un enlentecimiento en la inversión en el país que hace prever para los próximos años dificultades en la generación de una dinámica interna capaz de mejorar la situación de los asalariados y jubilados y desocupados y subocupados del país...

**-¿Cómo afectó a la situación uruguaya la coyuntura internacional, en especial la aparición de los planes Baker y Brady?**

-Respecto a la incidencia de la coyuntura internacional en el desempeño de la economía del país hemos realizado algunas observaciones en la pregunta anterior. Considerando la incidencia de estos "planes" hagamos un buen repaso de la gestión del problema. Pero antes aclaremos que estos "planes" no son, técnicamente, tales,



sino directivas del gobierno de los EE.UU que busca liderar un tema candente de la política internacional.

En el período 82/83, la carga de pagos de la deuda recae sobre los países; en el período posterior empieza a tomar cuerpo el Plan Baker, que proponía que los bancos transnacionales reciclaran una parte importante del excedente financiero a los países latinoamericanos por voluntad propia, pero este mecanismo no va a tener ninguna importancia en la realidad. El gobierno norteamericano va a plantear una nueva estrategia que se ha conocido como el Plan Brady, en el que se comienza a reconocer que la deuda no es posible pagarla en su totalidad y que deben instrumentarse mecanismos de reducción de la deuda total.

En marzo de 1988 se comenzaron a instrumentar los mecanismos de conversión de deuda a través de la capitalización de la deuda. Se plantea el problema de desviar una inversión que se realizaría de cualquier manera, hacia la utilización de este mecanismo por parte del inversor pero captar los descuentos que surgen al comprar la deuda en el mercado secundario y revenderla al Banco Central.

El Plan Brady apareció como una alternativa para reducir las deudas con los bancos transnacionales, quienes se comprometerían a vender su deuda a un valor inferior al registrado en sus balances lo que significa reconocer una pérdida. Esto crea entre los deudores cierta ansiedad por ponerse bajo las ventajas que proporcionaría dicho plan. En general, la forma de instrumentarlo ha conducido a procesos de negociación prolongados, sin que resulte claro que los bancos transnacionales estén dispuestos a renunciar a una parte importante de las deudas de todos los países.



**-¿Qué alternativa tiene Uruguay para poder superar esta situación planteada en torno al tema de la deuda externa?**

-En este sentido, debemos plantearnos si es posible pensar en alternativas de desarrollo que no hagan recaer el costo de la deuda del ajuste al que se apela para cumplir los compromisos sobre los sectores de menores ingresos. Parece necesario tener en cuenta varios elementos que intentaremos reseñar a continuación.

El primero de ellos es la necesidad de un acuerdo acerca de las formas de financiamiento para los países en desarrollo. El primer problema a resolver es precisamente el de la deuda, tendiendo a una solución más equitativa en la distribución de pérdidas. Hasta ahora el peso mayor del ajuste ha recaído sobre los países deudores. La apuesta a la cooperación internacional sigue planteada en forma prioritaria.

A nivel interno, debe asumirse que la disminución del peso del ajuste que recae sobre los sectores populares implica la adopción de determinadas opciones políticas que se fijan como objetivo mejorar la situación de dichos sectores; ésta es una decisión prioritaria.

A los efectos de precisar las alternativas que existen, en un punto específico vinculado a la repercusión sobre el déficit de una de las causales de la deuda es urgente

hacer un sinceramiento de la situación actual de la banca y de las propias empresas endeudadas con el sistema bancario, a efectos de ver cuál es su efectiva posibilidad de repago y cuáles son las restricciones financieras que enfrentan.

Otro aspecto que está influyendo en la economía del país es el que tiene que ver con las tasas de interés, que nos vienen dadas a nivel internacional y de las cuales, los propios gobernantes de los países del Norte están diciendo que son excesivamente altas. Su influencia es doble: a nivel de los pagos anuales de interés sobre la deuda y a nivel de las tasas de interés internas. Lo que está planteado es si el sistema financiero interno puede permitir, dado el funcionamiento actual, la iniciación de proyectos y actividades que sean rentables a tasas tan elevadas. Aquí aparece el problema de crear ámbitos propicios para implementar proyectos de interés social. La alternativa es el diseño de políticas de desarrollo que sean prioritarias frente a los objetivos que hoy están planteados, cuya esencia sigue siendo el pago de los intereses de la deuda.

Quedaría por señalar el problema de la fuga de capitales y la existencia de importantes volúmenes de dólares de uruguayos que hoy se encuentran fuera del país y que no se reciclan en nuestra economía. De hecho, éste suele ser uno de los argumentos manejados por la banca internacional: si los países no pueden pagar los

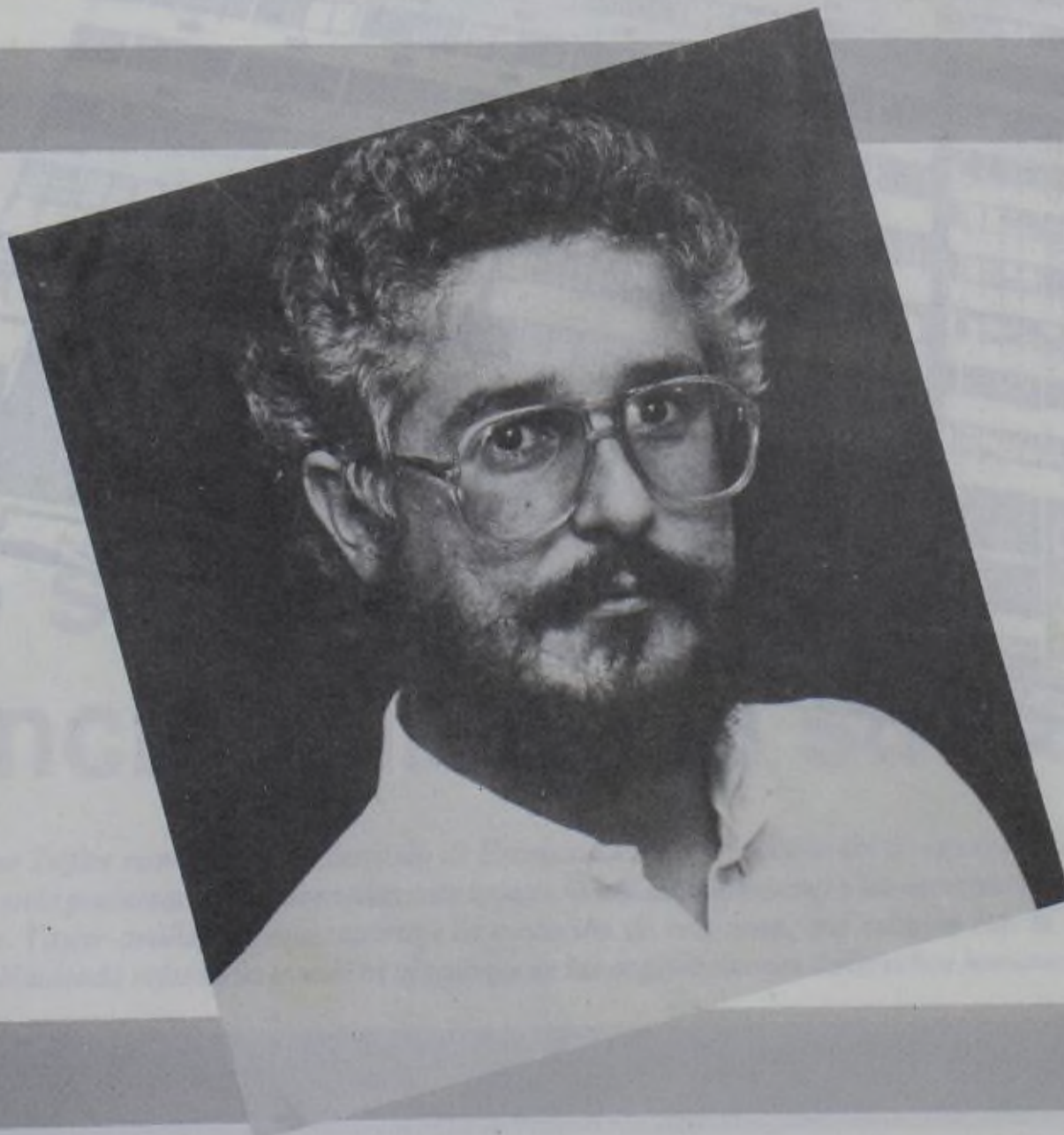


Foto: Prever

intereses ni amortizar la deuda, y sin embargo algunos ciudadanos y empresas del país tienen cuentas en el exterior; ¿por qué no adoptar una política económica y un sistema financiero que atraiga de vuelta esos recursos, que se reviertan al país y que, de esa manera, se cierre el circuito de la deuda externa? El tema es que estamos ante un sistema de mercado donde la posibilidad de lograr este reciclaje de fondos del exterior no es nada fácil.

Si bien la salida para el país sigue siendo un proceso de desarrollo, éste se ve enfrentado a todas las restriccio-

nes que se mencionaron. Pero además, el problema distributivo a nivel interno sigue planteado. ¿Es aceptable que existan condiciones de pobreza como las que se dan en Uruguay, junto con situaciones de riqueza en otros sectores de la sociedad? Parece evidente que los problemas que se viven actualmente requieren el planteo de una discusión interna y la adopción de una solución colectiva.

Mónica Bossung.





WILDER TAYLER (IELSUR)

## IMPUNIDAD

# No se puede disolver la conciencia de la sociedad

*El Dr. Wilder Tayler es miembro del Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR) y como tal ha participado en la presentación de demandas ante la justicia por las violaciones a los derechos humanos cometidos por la dictadura. Tayler analiza en este reportaje la evolución de este tema, que culminó con la consagración de la impunidad. Haciendo referencia también al trabajo de las organizaciones de derechos humanos en el período.*

**-¿Qué evaluación hace de la forma como se procesaron las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura?**

-Todavía no existe una evaluación consistente del tema. Recordemos que el referéndum, que sería el punto culminante, fue el 16 de abril. El país se sumió inmediatamente en la campaña de las internas batllistas y después las elecciones nacionales. O sea que, en realidad, no hubo tiempo histórico para generar un debate que macerara aquello que ocurrió. El debate se está preparando para el Tribunal Permanente de los Pueblos, que va a ser en abril del año que viene; esa es la mejor oportunidad para discutirlo, porque es un foro internacional, y más allá de las características propias de la impunidad uruguaya, es importante tener en cuenta que el fenómeno constituye, en primer lugar, una constante mundial de los regímenes de transición de dictaduras militares a gobiernos constitucionales. Por otra parte, la impunidad tenemos que entenderla hoy como un fenómeno "democrático". No existe más en América Latina el clásico concepto de la impunidad, o sea, cometo el delito y me mantengo a la sombra del poder del Estado. Se ha utilizado mucho más el mecanismo, sobre todo en la expresión externa la pantalla del fenómeno "impunidad" pasa en general por los paramilitares o por el exabrupto de la banda narcotraficante hoy en día, sobre todo en la zona andina norte y algo en Centroamérica, o si no directamente por el decaecimiento de las instituciones del Estado en los demás países. Claro que la impunidad uruguaya tiene un par de características especiales. Probablemente Uruguay sea el país donde el fenómeno de la impunidad alcanzó el más importante grado de perfeccionamiento, dentro de los parámetros que imponen las nuevas democracias no participativas que se están dando en América Latina al impulso de la administración Reagan. En ese sentido, Uruguay alcanza un grado muy importante de afinamiento del fenómeno en todo sentido, pero básicamente porque permite ser mostrado como modelo, por tratarse de un tipo de impunidad que no se plantea en forma concomitante con otras violaciones a los derechos humanos, sino que se da a posteriori. En esto se parecería en cierta medida al caso argentino; pero además, el fenómeno del Referendum legitima en buena medida frente a la comunidad de estados e incluso frente al sector interno, la decisión tomada de no llevar las cosas a las instancias de Justicia. Más allá de la pura expresión política de la cosa, lo que sería bueno destacar es que la impunidad tiene muchas dimensiones. Hay toda una dimensión política, nacional e internacional, que de alguna manera puede bordear todo esto; hay una dimensión jurídica y hay una dimensión ética que es muy importante, porque hace a los valores y a los temperamentos de los pueblos que sufren la impunidad. La dimensión jurídica es importante exclusivamente en la medida que se liga al desenlace político como vehículo de solución, como continente, digamos, de la solución política; no trasciende más allá.

**-En el caso uruguayo, ¿qué rol jugó el Parlamento?**

- El rol del Parlamento está estrechamente ligado al rol que jugaron los partidos, pero el Parlamento se puede Paz y Justicia Año IV N° 19

decir que tuvo tres momentos, dos de ellos son culminantes. El primero es el de la sanción de la Ley de Amnistía de 1985. Allí es donde el Parlamento, respondiendo a lo que era el clamor popular, no sólo hace justicia con la liberación de los presos políticos sino que además avanza enormemente, adopta las doctrinas más avanzadas desde el punto de vista internacional y excluye a los violadores de los derechos humanos al amparo del terrorismo estatal del marco de la amnistía. Después, desde el 8 de marzo del '85 hasta diciembre del '86 que se vota la Ley de Caducidad, el Parlamento es un fiel reflejo del cabildeo político de la época, caracterizado por el funcionamiento cupular (y éste es uno de los puntos claves) de los partidos. Para mí, esto ha sido lo más negativo.

Todos los partidos políticos aceptaron la normativa del juego impuesta desde el Poder Ejecutivo, que era el tratamiento de cúpula del tema. Mientras tanto, el Poder Ejecutivo desarrollaba una muy hábil política de desgaste, sobre todo fundada en ardidés y maniobras de orden jurídico, como por ejemplo las contiendas de competencia o los excepcionamientos de los militares citados a declarar.

Hoy sabemos que los militares citados tuvieron una intensísima actividad en la Justicia en esa época. En aquel momento no lo sabíamos porque los presumarios eran secretos, pero todos presentaron escritos muy fundamentados, muy trabajados, muy estimulados incluso desde el punto de vista político y jurídico.

Después del '86, como institución jugó un rol particularmente lamentable. Ni siquiera fue capaz de vigilar el cumplimiento cabal de la ley en torno a la temática de la verdad. Se supone que la ley excluía, de aquellos dos conceptos que se habían vuelto la síntesis del reclamo que eran verdad y justicia, el tema de la justicia. No se pronunciaba la ley salvo en el caso de los desaparecidos o la problemática de la verdad, pero quedaban todas las puertas abiertas. O sea que en lo que fue expresamente establecido por la ley, que era determinar la suerte de los desaparecidos, el Parlamento no cumplió el rol que debía haber cumplido y, en lo que no estaba determinado por la ley pero que tampoco prohibido (saber qué había pasado en todos los demás casos: homicidios, torturas sistemáticas, etc.) el Parlamento tampoco dio cumplimiento a sus potestades.



**-Con respecto a los otros protagonistas, ¿qué rol cumplió el Poder Ejecutivo?**

-Visto hoy, a cinco años de instalado, creo que el Poder Ejecutivo cumplió un rol absolutamente coherente; no hubo fisuras. En algunas oportunidades optó por callarse. Al principio del período, adoptó un discurso diciendo que este era un problema de índole jurídico; entonces, decían que no se pronunciaban porque correspondía pronunciarse al Poder Judicial. Cuando se dilucidó la contienda de competencias y el Poder Judicial se pronunció como debía pronunciarse, por la opción constitucional (la Justicia Ordinaria era la competente para tratar las violaciones a los derechos humanos) el Poder Ejecutivo cambió el discurso, dejó de decir que no opinaba, adujo que había cambiado la naturaleza del problema, que no era jurídico sino político, y empezó a promover las leyes de amnistía. No es casualidad que la primera propuesta surja muy poco después de aparecida la primera sentencia de la Corte Suprema de Justicia sobre contiendas de competencias. Yo creo que el Poder Ejecutivo mantuvo una línea bastante coherente de representación de las Fuerzas Armadas, aunque éstas se representaban por sí solas, se pronunciaban todas las veces que querían sin que el Ejecutivo las llamara al orden) y asumió un rol que por momentos pareció ser más realista que el propio rey. Desde el origen, su estrategia pasó por dos cosas: la defensa a ultranza de la impunidad y la confusión, el cambio de discurso, el darle largas al asunto apostando en todo momento al desgaste de las fuerzas de oposición y sobre todo, al desgaste y al desestímulo de la vocación ética de la ciudadanía. Yo creo que lo pasó con el recuento de firmas en la Corte Electoral, se puede trasladar absolutamente a todas las instancias institucionales en las que estuvo en juego el tema impunidad: en el Poder Judicial, en el Legislativo y obviamente en el Ejecutivo. Algo muy importante fue la constitución de las investigadoras parlamentarias que señalan cuál fue el espíritu del primer momento del Poder Legislativo, y el comienzo del deterioro de aquel espíritu pasa por el no voto de las facultades para las comisiones, y en segundo lugar, por la transacción del pronunciamiento de las facultades.

**-Los organismos de derechos humanos, ¿qué rol jugaron en torno a este tema durante estos cinco años?**

-Yo hago un balance positivo del rol que jugaron los organismos de derechos humanos. En primer lugar, porque fueron absolutamente legitimados en la lucha contra la impunidad. Creo que se trabajó seriamente, como en pocos lados se trabaja; ordenadamente y con un espíritu de unidad muy importante. Cada cual se abocó a su tarea compartiendo lo que iba aprendiendo con el otro. Se fijaron tácticas y estrategias en común. Esto arroja un saldo positivo para los organismos de derechos humanos que los legitima mucho para el trabajo en el futuro. El problema que se pudo analizar en algún momento es qué capacidad tienen los organismos de derechos humanos para fijar sus estrategias, para cumplirlas o para impactar en el resto de la sociedad en torno a esas estrategias. Creo que esa es otra temática; a veces nos fijamos buenas estrategias pero no podemos hacerlas cumplir.



Voy a dar un solo ejemplo: los organismos de derechos humanos rondamos durante demasiado tiempo una pregunta que era la pregunta del ¿después qué? en torno al plebiscito. La rondamos, pero no tuvimos impacto suficiente como para lograr que la gente la discutiera. Pero no fue nuestra culpa porque esto ocurrió cuando la temática ya trascendía a los organismos de derechos humanos y abarcó a todo el movimiento social y político, y a quienes lo condujeron. El análisis de por qué no se discutió el "después que" y cuál es el impacto que producía ese vacío, nos va a llevar todavía más tiempo. Pero yo estoy muy conforme con el rol de los organismos de derechos humanos, y en lo que hice, particularmente que fue el trabajo coordinado entre el SERPAJ, IELSUR y Familiares, fue una excelente experiencia de trabajo.

**-Desde el punto de vista de las víctimas, ¿qué evaluación harías?**

-Tuvieron distinto tipo de reacciones. Para hablar de las víctimas en el Uruguay, han sido víctimas de la tortura, víctimas del exilio y víctimas del hostigamiento en su gran mayoría numérica. La gran mayoría de las víctimas que han vuelto al país o que salieron en libertad y que inmediatamente se involucraron en el proceso por la demanda de "Verdad y Justicia", no reclamó para sí mismo sino que reclamó para los casos más terribles de violación a los derechos humanos, los casos más terribles de desapariciones, los homicidios y las ejecuciones, y los casos de tortura más abominable; esos fueron los casos en



que cada uno quiso poner el acento. En general, frente a las violaciones más terribles. Lo que me interesa decir es que cuando la gran mayoría de las víctimas participan en el proceso de demanda ante la Justicia, se hace eco de esa especie de espíritu que se resume en lo que entiendo que fue una gran generosidad. Yo creo que las víctimas fueron ante los casos más terribles, aquellos que tenían una carga simbólica muy pesada. Por ejemplo Simón, Julio Castro, Elena Quinteros, Miranda, Riera, la "Masacre de la 20". La actitud de las víctimas no fue reclamar por su caso particular sino decir "yo soy testigo para tal asunto".

**-¿Cómo procesó la sociedad en este tiempo ese tema?**

El rol de la sociedad está muy vinculado al problema de los partidos, no se puede hacer un análisis del rol de la sociedad al margen de los partidos. Desgraciadamente, esta fue una madeja que la hizo caer en muchas trampas. Me gustaría mencionar, la reacción de los sectores de la sociedad desorganizadas frente al Proyecto Zumarán-Batall. Yo creo que es una cosa que tenemos que tener en cuenta, creo que al proyecto Zumarán-Batalla, hay que rendirle un cierto homenaje por varias razones: por el coraje que implicaba, por la imaginación que desataba acerca de la forma de hacer Justicia, por la oportunidad (era en un momento en el que se podía hacer) y porque contaba con apoyos políticos suficientes como para que se llevara adelante. Creo que una actitud más reflexiva por parte de los sectores sociales organizados (sobre todo los sectores sindicales y estudiantiles) en torno al proyecto Zumarán-Batalla, probablemente hubiera significado un punto de inflexión en torno a esto. Desgraciadamente, buena parte de los sectores políticos organizados fueron un poco ciegos frente a este tema; privó el tema partidario, el poco entusiasmo de ciertos sectores que no estaban convencidos de que hubiera que hacer justicia, como el Partido Nacional.

**-¿Hubo indiferencia frente a este tema? ¿Hubo sectores de la sociedad que estuvieron al margen de todo este proceso?**

-Prácticamente no hubo, salvo sectores minúsculos, hablando de la sociedad urbana, porque no debemos olvidar que la represión se dio fundamentalmente en el sector urbano. Ahí yo creo que no hubo indiferencia, que

es otro hecho positivo de todo este proceso: el tema de los derechos humanos fue el tema principal de debate nacional durante cuatro o cinco años y si bien hay cosas que se han perdido y que son muy importantes, como lo indica el resultado del Referéndum, creo que el acumulado de debatir durante cuatro años en una comunidad en torno al tema de los derechos humanos necesariamente hace bien.

**-¿Cuál es tu juicio respecto a la relación resultante impunidad-desaparecidos?**

-Impunidad en el tema de los desaparecidos es una contradicción en sí, puesto que no está resuelto el caso. En torno a un homicidio o en torno a actos de tortura puede decretarse la impunidad, de hecho la persona dejó de vivir, la persona fue lesionada en su integridad física, o sea la víctima. Pero en torno al caso de los desaparecidos, como es una situación que permanece, no se va a cerrar nunca. No se cierra por decreto, yo creo que la temática de los desaparecidos constituye un núcleo irreductible en materia de derechos humanos. No se puede disolver de la conciencia de la sociedad. Por algo los redactores de la Ley de Caducidad tomaron en especial consideración la temática de los desaparecidos. No me olvido del discurso de Gonzalo Aguirre fundamentando la Ley de Caducidad. Cuando desarrollaba sus argumentos en torno al artículo 4o. decía "porque a esa gente y a la sociedad hay que decirle dónde están sus familiares", incluso aquellos que promovieron la Ley de Caducidad -por supuesto que lo han usado como una especie de lava conciencia porque algunos tuvieron que dar una gran voltereta ideológica para llegar a lo que llegaron no tuvieron más remedio que reconocer que el fenómeno de los desaparecidos constituye un escollo insalvable para aquel que quiera aplanar la conciencia de la sociedad en materia de derechos humanos. Eso no se aclara y eso va a seguir trayendo problemas.

**-¿Qué efectos puede tener esto en el futuro?**

-Los efectos se van a seguir planteado; nunca vamos a terminar de reclamar por los desaparecidos. Se pretenderá ignorar el asunto, se pretenderá aislarlo, pero no se va a poder. Hay una dimensión de la conciencia humana que no es vulnerable por ninguna ley. ¿Hasta dónde puede amansarse la conciencia de un pueblo? ¿Hasta donde puede desgastarse una demanda de Justicia? Esa es una pregunta que nos la vamos a tener que hacer dentro de diez años probablemente. Yo creo que dentro de diez años la temática de los desaparecidos va a estar planteada.

**-¿No pesa en la conciencia de la gente el querer cerrar un tema que fue conflictivo? ¿El resultado del plebiscito no traduce eso?**

-El resultado del plebiscito lo que quiere traducir es el cierre de un debate, ofrecer una solución inmediata al anuncio de un problema grave inmediato. Así ha sido planteado en forma directa y subliminal permanentemente. Yo no creo que el tema de los desaparecidos pueda de todos modos olvidarse, va a ser una de las manchas, una de las cargas más pesadas en términos históricos para la calificación de este proceso de transición la suerte que se

le ha hecho correr a la temática de los desaparecidos. Cuando esto se analice a la distancia este tema va a estar presente porque es un conflicto no resuelto.

**-¿Qué tipo de acciones habría que propiciar de acá en el futuro en relación a este tema, por ejemplo dentro de las organizaciones de derechos humanos o del sistema político?**

-Hay distinto tipo de acciones que se pueden hacer, hay acciones que no fueron abarcadas por la Ley de Caducidad IELSUR. Más allá de la dimensión ética y política (que no la excluye) ha quedado la situación de los familiares de los desaparecidos, situaciones económicas muy difíciles. Pero además, más que eso (porque ni siquiera en esas demandas se están apreciando daños, no se están poniendo cantidades) tiene la importancia de que implica un pronunciamiento de las instituciones del Poder Judicial, de la Justicia sobre hechos acaecidos. El condenar al Estado por responsabilidad, implica también incorporar al devenir institucional histórico uruguayo ese tipo de pronunciamiento. Por otra parte, no se debe olvidar un actor muy importante, en toda la dictadura (y que también fue muy importante para el desenlace) como es la comunidad internacional. También se están promoviendo acciones y comunicaciones, tanto a nivel regional, en la OEA, como a nivel universal, en las Naciones Unidas, en el Comité y la Comisión de Derechos Huma-

nos. IELSUR patrocina a los Familiares y junto con ellos encaran acciones frente a la comunidad internacional en las dos expresiones, regional y universal. El pronunciamiento que ellos tengan sobre la problemática de la impunidad va a ser muy importante, porque si reconocemos el concepto de universalidad e interdependencia de los derechos humanos, más allá de las barreras estatales, necesariamente habrá que reconocer también la validez de los fallos de la comunidad internacional en su pronunciamiento en torno a esta problemática.

**-¿Y a nivel del sistema político nacional?**

-Es poco lo que queda por hacer, en la medida en que se pronunció en términos inapelables el principal actor político: la ciudadanía. A lo mejor hay otro tipo de sanciones que surgen en torno a esto y a otra cantidad de cosas. No me extrañaría si las hubiera. Porque además, en esta materia, tiene que seguir siendo chocante el ejercicio de la soberbia estatal en materia de desaparecidos. Hay cosas que un Poder Ejecutivo sensible a la fibra de su pueblo no hubiera hecho jamás. Designar fiscales militares para investigar el destino de los desaparecidos es una bofetada, incluso para aquellos que terminaron votando amarillo. Estoy seguro de que hoy consultás votos amarillos y les parece un disparate, porque el sentido común que quizás llamó a votar amarillo no reconoce que el interesado sea juez y parte en una cosa, es el sentido



común el que obra en esto. Entonces, esta soberbia, debe ser sancionada, y espero que así sea.

**-¿Qué habría que hacer para que estas cosas no vuelvan a ocurrir?**

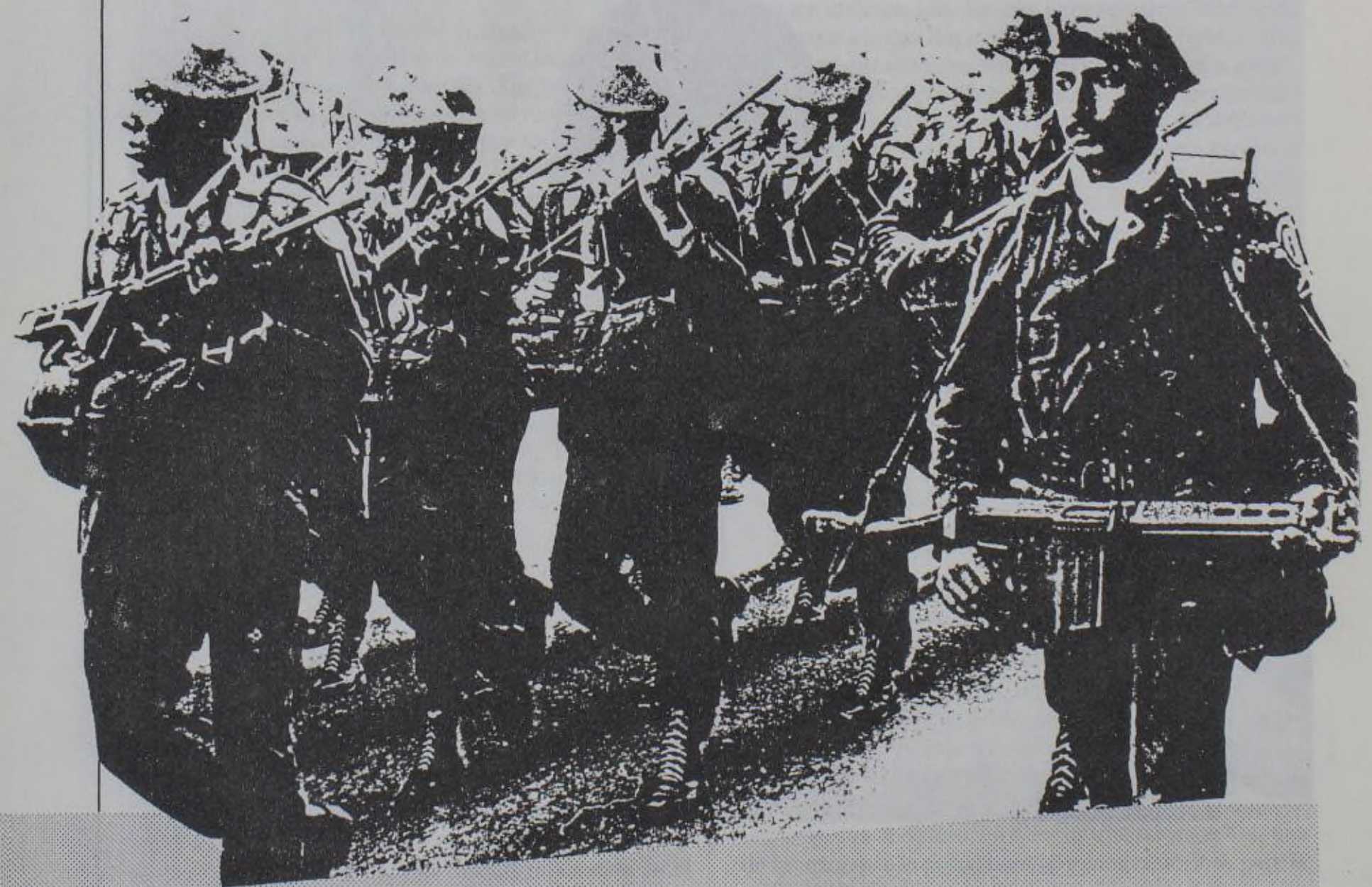
-El tema de las violaciones a los derechos humanos pasa por tres dimensiones. La principal de todas es seguir luchando contra la impunidad y las violaciones a los derechos humanos que se dan incluso dentro del marco constitucional. Yo entiendo que no existe mejor educación, mejor sistema preventivo que la sanción al torturador. Creo que la sanción al torturador es el elemento más disuasivo que se puede encontrar para eventuales futuras torturas. Por otra parte, creo que si bien es bueno educar a todo el mundo en materia de derechos humanos, es esencial educar en el respeto a los derechos humanos a aquellos que más posibilidades tienen de violarlos, concretamente a los agentes encargados de la ley. Y por último, creo que de alguna manera hay que forzar (y digo forzar porque este Parlamento ha sido particularmente omiso) en el arsenal jurídico. Desgraciadamente, en el Código general uruguayo todavía no tenemos el delito de tortura, no tenemos el delito de desaparición, no tenemos el delito de ejecución sumaria, no se sanciona la asociación delictiva para cometer esos delitos. Existe un proyecto de ley del Colegio de Abogados que duerme en la carpeta en la Comisión de Legislación y Código desde hace más de dos años y que no se ha llevado adelante.

Entonces, una tarea importantísima para el futuro gobierno es promover ese tipo de legislación protectora de los derechos humanos, cosa que no se ha hecho. Si bien Uruguay tiene un buen andamiaje de ratificaciones internacionales, no ha terminado de reproducirse en el derecho interno.

**-Esas ratificaciones no obligan?**

Claro. La Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos tiene disposiciones específicas que obligan a los estados a legislar sobre los derechos contenidos en los instrumentos (o sea en la Convención y en el Pacto), lo que pasa es que el Uruguay no ha legislado. Que Uruguay no haya sancionado, luego de una legislatura de cinco años es vergonzoso, es muy vergonzoso y es uno de los handicaps más grandes que se le pueden señalar al Parlamento uruguayo, que no se haya sancionado, no obstante se ha avanzado en otras cosas que son importantes: la Ley de Amparo, han habido ratificaciones importantes, en la misma Ley de Amnistía, se ratificó la Convención Americana que obligaba a que en los cinco años siguientes se legislara sobre tortura que es lo que hace a nuestra memoria reciente y eso no se hizo como si se ha hecho en otros países que emergieron de las dictadura, como es el caso argentino.

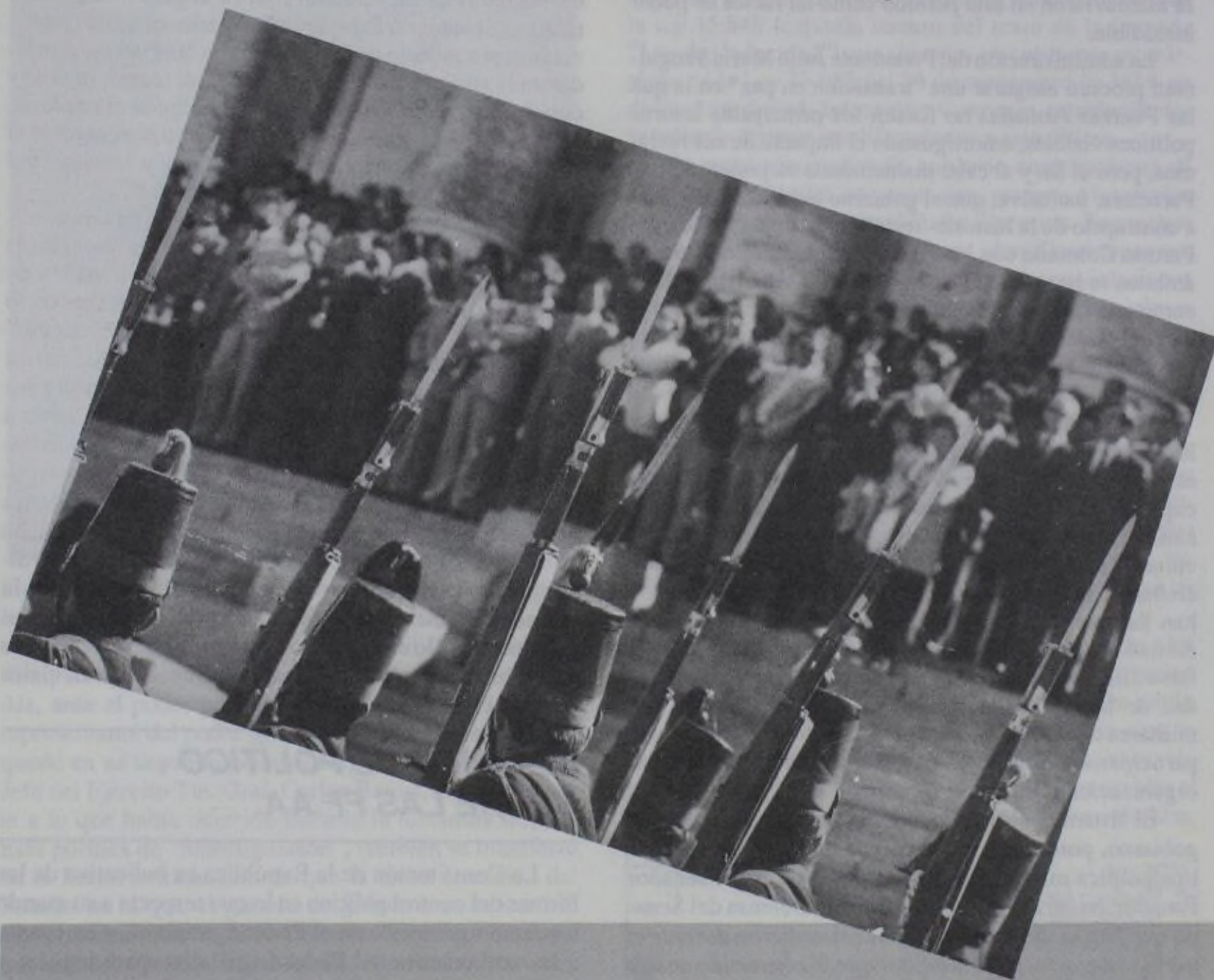
Mirtha Villa





# La cuestión militar y los derechos humanos

por Margarita Navarrete



*Qué hacer con las Fuerzas Armadas fue una de las interrogantes que debieron enfrentar todos los gobiernos de transición. A pesar de sus peculiaridades, el caso uruguayo no fue una excepción. Margarita Navarrete (miembro de SERPAJ e integrante de su coordinación) analiza la "cuestión militar" a la luz de la experiencia de la administración Sanguinetti, el papel cumplido por el Poder Legislativo y la coyuntura a la que se verán enfrentadas las futuras autoridades nacionales.*

La relación del gobierno con las Fuerzas Armadas ha formado parte central de la agenda política en estos cinco años de gobierno constitucional. Siendo éste un período de transición después de doce años de dictadura militar, cabe plantearse la pregunta acerca de los caminos transitados para la incorporación de las Fuerzas Armadas al aparato burocrático-administrativo del Estado. De esta evaluación, por cierto importante, surge que luego de adquirido un alto grado de autonomía frente a los poderes del Estado -fortalecida durante su gobierno directo- éstas se mantuvieron en este período como un factor de poder ineludible.

La administración del Presidente Julio María Sanguinetti procuró asegurar una "transición en paz" en la que las Fuerzas Armadas no fuesen los principales actores políticos visibles, amortiguando el impacto de sus reclamos, pero al fin y al cabo manteniendo su poder intacto. Pareciera, inclusive, que el gobierno hubiese intentado -a contrapelo de la historia- restaurar la vieja relación del Partido Colorado con las Fuerzas Armadas. En distintos ámbitos se ha valorado esta política de "amortiguación" como una salida fácil y, a la vez, peligrosa por la fragilidad del poder político que supone. Situación por de más preocupante, si se observa que el mapa político de fines de 1989 ha cambiado sustancialmente.

Desde la perspectiva de los derechos humanos y a la luz del pasado reciente, esta temática no ha dejado de estar presente en la sensibilidad de la ciudadanía, como expresan los datos recogidos en las encuestas y preocupaciones manifiestas durante la pasada votación del plebiscito del 16 de abril que confirmó la Ley de Caducidad. Sin embargo, la "cuestión militar" -como algunos políticos han llamado a la discusión sobre el rol de las Fuerzas Armadas- ha quedado restringida en estos cinco años al falso dilema planteado entre el juzgamiento o la impunidad de las violaciones a los derechos cometidos por militares o policías durante el régimen de facto, del que participaron los distintos partidos políticos e incluso las organizaciones de derechos humanos.

El sistema político marcó una gran omisión en este gobierno, porque no se abocó a la necesidad de definir una política militar. En ese sentido, expresa el senador Posadas, integrante de la Comisión de Defensa del Senado que *"en razón de las cosas que sucedieron durante el período de facto, el tema militar quedó convertido en una especie de 'subtema' del tema derechos humanos, y nunca se pudieron desenredar. No ha llegado todavía el sistema político -no sé si las FF.AA.- a percibir que hay dos problemas distintos: uno es el problema de las*



*violaciones a los derechos humanos y otro es el problema militar, que es un tema específico, que es muy importante. Que ese sí está muy sin estudiar y que por lo tanto está todo pendiente para el futuro". (2)*

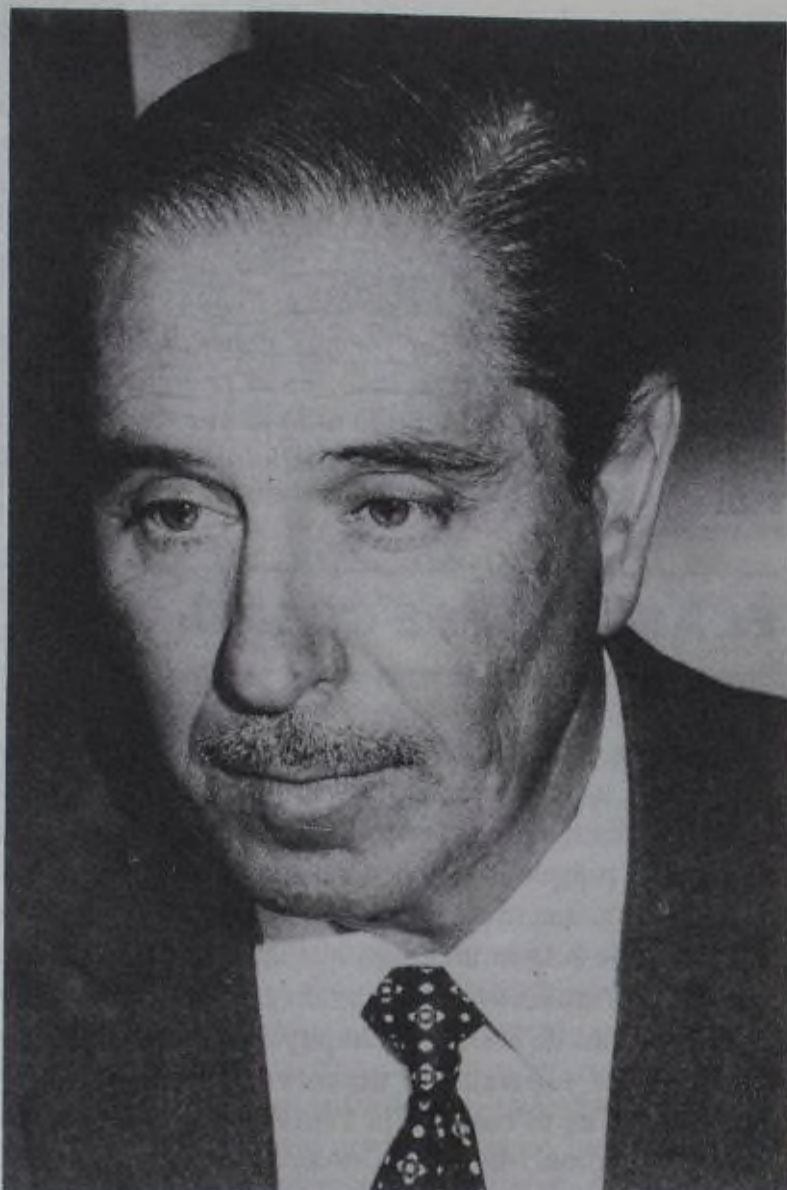
Los militares, por su parte, han mantenido su discurso de rechazo al concepto de "reinserción", porque no consideran que éstas alguna vez se hubiesen distanciado de la sociedad. En un encuentro realizado por el CEDEM (Centro de Estudios para el Desarrollo de la Paz y la Democracia) a mediados de este año, como primer paso de intercambio de opiniones entre civiles y militares, relata el Semanario Búsqueda que varios oficiales relativizaron el concepto de reinserción de las Fuerzas Armadas en la sociedad: *"Vamos al fútbol, al teatro, al cine y conversamos con los vecinos como cualquier ciudadano, comentaron"*. Incluso un oficial *"llegó a preguntarse si el planteo no debería ser a la inversa y la sociedad debería insertarse en las Fuerzas Armadas"*.

Más allá de las distintas percepciones y preconcepciones, ciertamente que se han dado pocos pasos -cautelosos y muy medidos- para tratar de abordar esta temática de manera franca y sincera, en la que prevalezca un proyecto nacional por sobre las presiones corporativas. El desinterés del sistema político para analizar la problemática militar se reflejó en la campaña político-partidaria para las elecciones del gobierno que asumirá sus funciones a partir del 1.º de marzo de 1990. La confrontación ideológica acerca de esta temática quedó reducida a la oportunidad de que el futuro titular de la cartera de Defensa fuese un militar o un civil. De una manera soslayada, en estos planteos estaba presente, por una parte, la subordinación del poder militar al poder civil, y por otra, la sensación de incertidumbre propia de un tiempo de renovaciones no sólo en el campo de las próximas autoridades del gobierno central sino también, de los principales mandos en las distintas fuerzas.

## EL CONTROL POLÍTICO SOBRE LAS FF.AA.

La Constitución de la República es indicativa de las formas del control político en lo que respecta a su mando supremo -que reside en el Poder Ejecutivo-, y en cuanto a las atribuciones del Poder Legislativo para legislar y ejercer contralor. Acorde al art. 85, inc. 8.º., corresponde a este último *"Designar todos los años la fuerza armada necesaria. Los efectivos militares sólo podrán ser aumentados por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara"*. De conformidad con lo establecido en el numeral 11 del artículo 168 de la Constitución, el Poder Ejecutivo solicita las venias correspondientes para conferir los ascensos a los grados superiores de la oficialidad, solicitud que se discute primeramente en la Comisión de Defensa del Senado y posteriormente, deben pronunciarse los representantes en sesión secreta. Estas disposiciones, sin embargo, dejan en su generalidad grandes vacíos legislativos que necesitan de una legislación adecuada y complementaria que no ha sido diseñada.

Durante el gobierno que culmina, fue de gran notoriedad la designación en el Ministerio de Defensa del Tte.



Gral. (r) Hugo Medina, figura central en los acuerdos para la transición a la democracia. Se aseguró así la obediencia al mando representado por un jefe militar retirado, al diluir su carácter de representante de las Fuerzas Armadas, ante el poder político, sumándole la condición de representante del poder político en ellas. De esta manera quedó en un segundo plano el cargo del Comandante en Jefe del Ejército Tte. Gral. Carlos Berois, contrariamente a lo que había ocurrido durante la dictadura militar. Esta política de "amortiguación", también se manifestó en el hecho evidenciado de que la única comisión del Senado en la que el partido de gobierno se reservó la mayoría absoluta, fue la de Defensa: de cinco miembros, tres son del Partido Colorado. De este modo, *"con tres votos en cinco pueden aprobar cualquier cosa, y si no concurren dejan sin número para tratar cualquier otra cosa"*, como afirmara un miembro de la comisión.

Desde varios sectores de la sociedad se han estado haciendo requerimientos a la dirigencia política de tomar definiciones en cuanto a la situación de las Fuerzas Armadas en nuestro sistema democrático. Al respecto, y a modo de evaluación de lo realizado a nivel legislativo, son suficientemente elocuentes las expresiones del senador Posadas: *"la acción de la Comisión de Defensa del Senado en este período, dirigida mayoritariamente por el partido de gobierno ha sido básicamente la de neutralizar cualquier incursión más o menos profunda, no digo ya en acciones referidas a modificar algo del universo militar sino ni siquiera a plantearlo. Fuera de esa actividad de 'neutralización', la Comisión del Senado no ha tenido mayormente otro efecto productivo"*.

## OTORGAMIENTO DE VENIAS A MILITARES IMPUGNADOS

Los ascensos a militares en los escalafones medios, siguen un trámite normal que está determinado por la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. Para el ascenso a los grados superiores, en cambio, el Poder Ejecutivo debe contar con la venia del Senado. El sistema de ascensos utilizado para las máximas jerarquías es el dispuesto por la ley 15.848 (capítulo tercero del texto de la llamada "Ley de Caducidad") que sigue los tres sistemas establecidos en la Ley 15.688 del 30 de noviembre de 1984, es decir, Antigüedad, Selección y Concurso, estableciéndose además algunas modificaciones a esta última.

En estos cinco años de gobierno constitucional, el Senado otorgó todas las venias para ascenso a los grados superiores solicitadas por el Poder Ejecutivo. En muchos casos, fueron ascendidos militares identificados por sus víctimas como participantes directamente en violaciones a los derechos humanos, y aún en procesos judiciales o militares. Al mantenerse el secreto en estas votaciones, la ciudadanía no ha sabido en sentido estricto cuáles fueron los criterios establecidos para que los parlamentarios desatendiesen los reclamos de las víctimas y de las organizaciones de derechos humanos. Sí se ha constatado que los antecedentes que se proporcionaron al Senado por parte del Poder Ejecutivo eran totalmente insuficientes. En muchos de los casos, por ejemplo, no se podía señalar con precisión la fecha y el destino que tuvieron los oficiales en el correr de los años para poder verificar las denuncias que se disponen.

El Servicio Paz y Justicia, envió periódicamente a los representantes de las distintas bancadas la información pertinente con respecto a la actuación de militares implicados en violaciones a los derechos humanos, con la limitación de que en la mayoría de los casos habían sido truncados los procesos judiciales que pudiesen develar el compromiso de estos militares en las acciones referidas.



Es así que en 1989, de 54 venias para ascenso a militares (31 en el Ejército, 14 en la Armada y Prefectura, y 9 en la Fuerza Aérea), fueron impugnados 11 casos correspondiente a los tenientes coroneles José Bassani, Guillermo Coll, Mario Olivera, Rudyard R. Scioscia, Héctor S. Rombys, Ricardo Apolo, Dr. Nelson Marabotto, José a. Bauden, José Luis Parisi, Horacio Sasson y Carlos Braida.

Todas las venias solicitadas fueron otorgadas, supuestamente, habiéndose destacado el criterio técnico del Tribunal Superior de Ascensos y Recursos, antes que el criterio político que corresponde a los integrantes del Senado. Ante la pregunta de si el involucramiento de los militares en violaciones a los derechos humanos hay que tomarlo en cuenta o no, cuando se considera el ascenso, el Senador Posadas respondió que *"la Constitución establece que para el ascenso a los grados superiores se requiere la venia del Senado. No se puede pensar que la venia del Senado sea un juicio sobre las condiciones profesionales de los militares propuestos, porque el Senado no tiene competencia para juzgar lo que es en primer lugar la idoneidad técnica o profesional, y porque eso viene siendo juzgado por los tribunales de ascenso y de calificación, etc."*

*"Por lo tanto -agrega Posadas- si el constituyente dice y manda que haya un pronunciamiento del Senado para darles la venia, debemos concluir que eso se refiere a otras cosas y no a las condiciones estrictamente profesionales. Esas otras cosas la Constitución no señala cuáles son, pero ciertamente, en mi criterio tienen que*

*ver con una opinión más general -digamos así- del tipo de militar que la sociedad, a través de sus representantes, quiere que sea el que esté al frente de las unidades militares. Por lo tanto, que tenga una garantía primero, dado lo que pasó en el pasado reciente que no se puede olvidar, una adhesión clara, indiscutida, al sistema democrático y un rechazo, por lo tanto, a la usurpación por parte de cualquier otro poder de lo que es la soberanía de la Nación, y las formas constitucionales de desempeñarla. y por otro lado, es el respeto a la ley, dentro de la cual está incluido todo lo que tiene que ver con los derechos humanos que, como dije antes, está legislado en nuestro país"*.

## EL ASCENSO DE CORDERO

Esta valoración política que debiera hacerse para otorgar los ascensos requeridos, la mayoría de las veces no tiene información suficiente en que respaldarse, principalmente porque la Ley de Caducidad no permitió que fuese la justicia el mecanismo que determinase la posibilidad o no de ocupar un cargo que merezca la confianza ciudadana. Pero esto no ha ocurrido en todos los casos, ya que en algunos de ellos -y al Serpaj le consta- la información ha sido suficiente y de conocimiento público y notorio. Tal es el caso de la venia para el ascenso del Teniente Coronel Manuel J. Cordero que, probablemente



antes de la próxima legislatura apruebe la Comisión Permanente del Senado, de seguirse con la misma actuación.

En la solicitud de venia al Senado para los ascensos a Teniente Coronel, remitida el 18 de marzo de 1986, "se deja constancia de que en el ascenso en el arma de Artillería corresponderá incluir al Teniente Coronel don Manuel J. Cordero. No obstante, existiendo en su caso un expediente judicial en el que no ha habido pronunciamiento, el Poder Ejecutivo entiende que debe posponerse dicho ascenso y hasta tanto mantener la vacante". Pesaba sobre Cordero una solicitud de extradición de la justicia argentina, que decretó la prisión preventiva de Manuel Cordero junto con otros militares uruguayos en octubre de 1986, al comprobarse su actuación en secuestros y tormentos en la cárcel de Automotores Orletti de ciudadanos uruguayos.

No es éste un caso en el que no hubiese habido pruebas. El juez Blondi -quien decretó los procesamientos- alegó que "no se trata de militares uruguayos que se incorporaron a una fuerza armada argentina, sino que siguieron formando parte del ejército y la policía del Uruguay y de acuerdo a los elementos obrantes en autos, respondían a su propia cadena de mandos". Agregaba además que "de los elementos de razón existentes en la causa, se puede concluir la existencia de los hechos criminosos denunciados y la participación en los mismos de los imputados Gavazzo, Cordero, Silveira y Campos Hermida". Estos imputados fueron recientemente indultados por el presidente argentino, pero luego de haber sido juzgados en ausencia. Sin embargo, muy distintas son las reflexiones en la oficialidad de nuestro país, proponiéndose el ascenso de Cordero con retroactividad a febrero de 1986. Tal la ausencia de esta valoración política, que supone virtualmente una actitud de "premio" a aquellos militares que cometieron actos deshonorosos para las propias Fuerzas Armadas, y en todo caso, de atención a las presiones corporativas que se realizan. Cordero fue destacado en 1977 a la División Ejército 3 (que comprende los departamentos al Norte del Río Negro), donde desempeña funciones como "delegado en Comisión Especial".

## EL PODER POLÍTICO Y LAS FF.AA. EN ESTA SEGUNDA ETAPA

Una vez conocidos los resultados electorales, el presidente saliente y el presidente entrante acordaron como un punto prioritario de sus conversaciones el tema militar, puesto que antes del 1o. de marzo de 1990, se producirá una de las renovaciones más importantes de la cúpula militar. El próximo 31 de enero pasan a retiro diez jefes castrenses, entre los que se encuentran los comandantes en jefe del Ejército, Carlos Berois; Armada, Ricardo Largher y Fuerza Aérea, Fernando Arbe. En estos pases a retiro, también quedan en juego el comando de las divisiones del Ejército I, con jurisdicción sobre las unidades de Montevideo y Canelones, y IV, con asiento en Minas.



El Poder Ejecutivo deberá elegir al futuro Comandante en Jefe del Ejército -la más importante de las tres Fuerzas- entre los once generales habilitados para ello. Si se siguiera con el criterio de las promociones por el orden de las derechas, (determinado por el puntaje que a lo largo de la vida militar se va adquiriendo según concursos, méritos, misiones) el designado sería el General Guillermo De Nava, actual comandante de la División de Ejército III.

Nacido en Maldonado el 7 de diciembre de 1931, Guillermo De Nava fue ascendido en 1975 a Coronel, destinado en 1977 al ESMACO y ascendido en 1984 a General por el Arma Infantería. Según consta en los testimonios a la prensa de Sonia Mosquera y Jessie Macchi, en el Batallón No. 2 de Infantería en 1972, tanto De Nava como los restantes miembros del comando "estaban permanentemente en la unidad y en aquel momento eran innumerables los detenidos que sufrían torturas a diario". Se encuentra archivada de acuerdo al trámite posterior a la Ley de Caducidad, la denuncia presentada en el Juzgado Penal de 1o. Turno, de Jessie Macchi contra el Gral. Guillermo de Nava, por haber participado en apremios físicos en 1973, en la unidad anteriormente mencionada.

Si las derechas funcionan, el Gral. De Nava será el próximo titular del Ejército, el de la Armada el contralmirante Ramón Robatto y el de la Fuerza Aérea el brigadier general Julio C. Loureiro. Todo parece indicar, sin embargo, que no se dará primacía a los criterios técnicos sobre lo político, como se desea en los medios castrenses. En esta elección, se pondrá sobre el tapete cuál es el modo de relacionamiento práctico entre el poder político y las FF.AA que implementará el próximo gobierno, en un tiempo que admite cambios importantes frente a las transformaciones que la sociedad uruguaya requiere.

En ese sentido, el próximo gobierno del Dr. Luis Alberto Lacalle deberá decidir, no sólo quiénes ocuparán los cargos vacantes, sino el asesoramiento, planificación y ejecución de tareas que las Fuerzas Armadas deben desempeñar. En esta encrucijada histórica aparece un doble camino: que el próximo gobierno del Partido Nacional procure agenciarse una adscripción política de las FF.AA. para sí ("blanquear" las FF.AA. siguiendo una política similar a la del gobierno saliente) o, plantearse sin ambages la pregunta de cuál es el rol que deben desempeñar las FF.AA. en la sociedad uruguaya, y a partir de allí cuál es el tipo de militar que a ésta le conviene. Las características geopolíticas de nuestro país, sugieren la legitimidad de esta pregunta.

## DESAFÍOS PENDIENTES:

Como expresa la Dra. María del Huerto Amarillo: *"No nos debe llamar la atención que en el Uruguay, si bien el tema militar, el tema "Fuerzas Armadas" no llega a definirse exactamente como de conflictividad en el momento actual, el mismo aparece y reaparece cíclicamente en la escena política y en el centro de atención en nuestro país, como objeto de polémica o de estudio"*. Si fuese compartida nuestra afirmación de la gran omisión del sistema político para la definición de una política de defensa, de allí se desprende el primer gran desafío: que el tema deje de ser un tabú y que se abra un amplio debate en el que todos aporten, desterrando el silencio que hoy lo cubre.

Entre los desafíos pendientes para este segundo período de gobierno constitucional, se encuentra: la discusión y sanción definitiva de una nueva Ley Orgánica Militar, fundamentada en una política de Defensa que está por diseñarse. Dar un cometido, una función para las Fuerzas Armadas en tiempo de paz, y delimitar legalmente la situación que se puede crear en lo que se llama "estados de emergencia interna". De acuerdo con la Dra. Amarillo, *"es necesario mejorar la legislación vigente y aclarar los ámbitos de lo que son esas medidas de excepción ante situaciones de conmoción interna, por ejemplo, las medidas prontas de seguridad y todo ese tipo de cosas. Para lograr el afianzamiento del sistema democrático es preciso que la sociedad procure el fortalecimiento de las instituciones civiles, para que sea ella quién se asegure a sí misma, sin tener que recurrir al último recurso: las Fuerzas Armadas."*

En igual dirección, queda pendiente la discusión sobre los planes de formación militar, la participación de representantes uruguayos en encuentros donde se definen políticas continentales (como la reciente participación del Comandante en Jefe del Ejército, Carlos Berois en la VIII Conferencia de Ejércitos Americanos, en Guatemala), la modernización de las Fuerzas Armadas, así como otros temas específicos que quedan pendientes para el futuro. La sociedad uruguaya debe pronunciarse sobre cuál quiere que sea el rol de los militares en tiempo de paz.

Como se expresara el Senador Posadas, en el encuentro del CEDEM, *"La sociedad uruguaya, pasados y desautorizados los penosos intentos de ser encauzada por la fuerza en formas de convivencia que no surgieron de su propio seno y de su propia maduración, vuelve a encontrarse, después de décadas desperdiciadas, pero ahora con mayor claridad, ante la perspectiva de transformarse. Lo tiene que hacer contemplando sus propios intereses nacionales y bebiendo de sus propias fuentes nacionales y no como parte de proyectos ajenos. La cuestión es que "el-Uruguay-frente-al-cambio" pueda contar con unas Fuerzas Armadas que no estén en oposición sorda y fatal contra los cambios sociales, económicos y culturales que el país requiere sino, por el contrario, contando con su gestión necesaria, como un aspecto de la organización estatal del país que ellas desarrollan como servicios dependientes del Poder Ejecutivo"*.

Y agregaba, *"Este es un desafío, muy concreto y muy real, que tienen por delante quienes sienten la preocupación por rearticular el universo civil y el universo militar en los confines concretos de la sociedad uruguaya de hoy que todos integramos, la cuál está descontenta con las posibilidades de su situación actual y busca su futuro a través de la disposición a cambiar muchas cosas y a emprender muchas búsquedas"*.





## PUBLICACIONES DEL SERVICIO PAZ Y JUSTICIA DE RECIENTE APARICION

**Educación y derechos humanos** 8  
CUADERNOS PARA DOCENTES

Año II - Nº 8 - Noviembre de 1989 - Publicación del Servicio Paz y Justicia Uruguay - N° 700

### DESAFIOS PARA UNA VERDADERA REFORMA EDUCATIVA



- \* **Suplemento:**  
Desafíos para una verdadera Reforma Educativa
- \* **Reflexiones:**  
Los Derechos Humanos a través de la Historia (V)  
Convención sobre los Derechos del Niño
- \* **Alternativas:**  
Cuentos para vivir en paz
- \* **Experiencias:**  
La Conquista de América  
Los Derechos del Niño (Taller de maestras)
- \* **Separata:** Los Derechos de los Pueblos (Documento de San Marino)

**Publicación  
del Servicio Paz y Justicia**

*Nunca  
Más*



En venta en Librerías de Capital e Interior

**D**euda externa y economía, Parlamento y sistema político, impunidad y defensa de los derechos humanos, Fuerzas Armadas y sociedad civil, son los temas propuestos en este número de "PAZ Y JUSTICIA" a cuatro investigadores en cada uno de esos campos, con el objetivo de aportar elementos que ayuden a comprender las principales coordenadas que marcaron el rumbo de la sociedad uruguaya en la segunda mitad de los '80.

