

*El movimiento Pro-referéndum en Uruguay, 1986-1987 **

Emergencia de una nueva forma de hacer política

Enrique Mazzei, Graciela Pratt

Introducción

El objetivo de esta ponencia es hacer una aproximación al análisis de una movilización social y políticamente inédita del proceso de restauración democrática en el Uruguay: el Movimiento Pro-Referéndum contra la Ley de Caducidad.

Esa movilización, que tuvo como centro una campaña dirigida a obtener el 25% de las firmas del Registro Electoral Nacional en tanto requisito legal para efectuar un plebiscito sobre esa Ley, ha significado la realización, en menos de un año, de más de 1.000.000 de entrevistas, dentro y fuera del país, en las cuales los brigadistas y sus entrevistados abordaron la problemática de la redemocratización de la sociedad.

En ese lapso, tal campaña debió constituir un medio acelerado y eficiente para reactivar los tradicionales grados de civilidad y politización de la sociedad uruguaya congelados durante el régimen autoritario.

Sin lugar a dudas, el espacio político que abre el mencionado Movimiento genera innumerables interrogantes acerca de las especificidades de su origen, naturaleza, organización, funcionamiento, articulación en lo político y su futuro; espectro temático inconmesurable del cual este trabajo se propone un mero ensayo analítico de lo que se cree sus rasgos de mayor interés sociológico.

Esta ponencia se enmarca en el Proyecto de Investigación que sus autores desarrollan en el Instituto de Ciencias Sociales de la Facultad de Derecho de Uruguay y que se denomina "Condiciones de vida, Participación y Movilización Social".¹

* Trabajo presentado al XVII Congreso Latinoamericano de Sociología (ALAS).

¹ Proyecto con dirección de Enrique Mazzei y Danilo Veiga, como investigadora asociada Graciela Pratt y con la colaboración de Yari Karafsias, Carmen Apratto, Carmen Varela, Pablo Fernández y Guillermo Amoroso.

El análisis comprende datos provenientes de fuentes documentales y de entrevistas realizadas a informantes calificados del Movimiento.

1. La restauración de la democracia y de los derechos humanos en Uruguay.

Los procesos de re-democratización en la América Latina de los 80 tienen como uno de sus principales nudos conflictivos la resolución de las violaciones de los derechos humanos (DDHH) cometidas por los anteriores regímenes autoritarios, constituyendo esa esfera una cuestión ineludible en la reflexión y la acción política centradas en la consolidación de la democracia.

El desarrollo de esa cuestión, en países como Argentina y Uruguay, ha impactado a la renaciente sociedad civil en dos principales planos: el descubrir la gravedad del terrorismo de Estado aplicado contra la sociedad por los aparatos represivos dictatoriales y la irrupción de movilizaciones multi-sectoriales dirigidas al reclamo ante los respectivos niveles gubernamentales por su "demorado" procesamiento de los comportamientos delictivos de las fuerzas represivas.

Se trata de una problemática inherente al proceso de democratización de estas sociedades en tanto reactivación de la participación en las esferas de decisión referentes a lo económico, lo social, lo cultural y lo político, acciones estas que encuentran su límite en la consolidación de la democracia formal como nivel institucionalizado del sistema representativo de gobierno.

En Uruguay, como así ha sucedido en Argentina, esas movilizaciones asumen un carácter absolutamente inédito no sólo por la novedad de su expresión política respecto a formas más tradicionales sino, y fundamentalmente, por el contenido mismo de su reivindicación.

En efecto, hoy a las más genuinas reservas democráticas del país, y como así hubiese sentido la sociedad uruguaya de los 50, les resulta inaudito que la reivindicación de los DDHH, en tanto el re-esta-

blecimiento de los valores éticos, jurídicos, culturales y políticos de la sociedad, aparezca como desde fuera del ámbito de interrelación entre el Estado y los partidos políticos. Y que como materialización de esa situación, la paradoja sea la movilización social para que las mayorías "ganen" la derogación de una Ley que justamente caducó la pretensión punitiva del Estado contra los mencionados hechos delictivos.

En esos términos lo significativo es la asunción por la sociedad del papel de defensor de los DDHH que tradicionalmente le reconoció al Estado y los partidos políticos.

Es en esa nueva asunción de defensor de los derechos humanos que la sociedad civil, a la vez que se moviliza por esos derechos, recupera el derecho humano a la participación social de sus miembros antes las esferas de poder que pretenden expandir su control de lo social y de lo político dada esa ascendente movilización. En esos términos, la movilización por los derechos humanos se constituye «per se» en política.

Los antecedentes de estos procesos complejos se retrotraen a rasgos de relevancia en etapas, más cercanas o lejanas, de la historia del país. En efecto, principalmente a partir del Plebiscito de 1980, donde los uruguayos se opusieron masivamente a una reforma de la Constitución que perpetuaría la dictadura militar, la temática de los DDHH adquiere estado de preocupación social generalizada en la población fundamentalmente ante la sospecha de su grave infracción por el gobierno militar en su necesidad de asegurar el control político del país.

En ese momento el tema de los DDHH comenzó a tener "estado público" en la problemática nacional luego de un historial de violaciones dispersas con efectos difusos como las que ocurrieron a partir del aumento de la conflictividad social en 1968.

Hasta la década del 60, en que comenzó a acentuarse la crisis del sistema democrático, estuvo largamente consolidada una hegemonía del pensamiento liberal en las esferas estatales la que incluyó un cierto "estado natural" de los DDHH de y en las mayorías sociales. Tal hegemonía fue coincidente con la expansión de un estado de bienestar cuya cobertura alejaba toda situación crítica que pudiese derivar de situaciones carenciales privadas cuestionadoras de las esferas públicas de gobierno.

Como se anotaba, luego del Plebiscito de 1980, la preocupación por los DDHH fue creciente, concitó el respaldo internacional solidario en denunciar sus violaciones en tanto desgaste del régimen, y motivó las principales consignas levantadas por las movilizaciones masivas previas a la caída de la dictadura, por elecciones, en 1984.¹

Asimismo, fue materia del compromiso acordado para el esclarecimiento de sus violaciones por la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) en tanto acuerdo multisectorial preparatorio de la reapertura democrática a partir de 1985.

Las primeras expresiones del gobierno electo democráticamente fueron consecuentes con la mencionada preocupación, constituyendo prueba de ello la aprobación, en marzo de 1985, de la Ley de Amnistía para las víctimas de las violaciones de los DDHH respecto a delitos tipificados y perseguidos por la dictadura.

De ese acto de amnistía quedaron excluidos expresamente los delitos cometidos por los funcionarios de las fuerzas represivas de la dictadura.

En razón de ello, como así de alguna manera lo hizo el gobierno argentino, el nuevo régimen democrático asumió el liderazgo en sus declaraciones por resarcir para la sociedad los fundamentos éticos del tradicional ideario liberal de justicia en Uruguay.

Ese discurso gubernamental en sus primeros tiempos de gestión fue acorde con su necesidad de revitalizar la sociedad civil, más consolidada cuanto más se remarcase el pasaje de una sociedad militarizada a una democrática en términos de sus beneficios y de sus costos sociales.

Tal posición de gobierno atemperó las demandas por *verdad y justicia* ya insinuadas en las movilizaciones de los grupos de familiares de las víctimas de la represión y demás sectores solidarios en una escena de creciente cooptación por las organizaciones partidarias.

Asimismo, el discurso del gobierno en término de la restauración de los derechos civiles, políticos y sociales contribuyó a legitimar tales reivindicaciones en círculos de reflexión y acción organizados fuera del reducido grupo de los familiares y víctimas de la represión, potenciando así la eventual participación de esas "fuerzas vivas nacionales" en las esferas públicas a favor de esa causa.

Sin embargo, ya en 1985 comenzó a trabarse la vía de enjuiciamiento a los responsables de las violaciones de los DDHH entre las instancias judiciales y militares lo que fue coincidente con un enfriamiento del gobierno frente a esa temática que culminó en diciembre de 1986 con la Ley de caducidad o más comúnmente "de impunidad".

De esa forma, culmina el primer ciclo "en democracia" de la cuestión de las violaciones de los DDHH mediante la cancelación por parte del gobierno de toda intervención oficial que profundice las vías de su enjuiciamiento.

La aprobación de la Ley de impunidad inmediatamente provocó la convocatoria a la organización de la movilización en su contra y precisamente a un mes de su promulgación, se constituyó la Comisión

1. Concentración del 27/11/1983 en el Obelisco que congregó a 500.000 personas

Nacional Pro-referéndum quien organizaría, desde febrero a diciembre de 1987, lo que finalmente resultaron 634.702 firmas, casi 80.000 firmas más de las estipuladas legalmente.

El período que culminó en diciembre de 1986 es significativo de que el proceso de democratización no se agota con la instauración del régimen político y la democracia formal, sino más bien que luego de un período de restricción, negación y violación de los DDHH, la vuelta al régimen democrático ha implicado una lucha tensa entre instituciones y formas emergentes de participación.

Ese fue y es el contexto general de relacionamiento entre los órganos de gobierno, los grupos de defensa de los DDHH y posteriormente el actual Movimiento Pro-Referéndum (MPR).

2. Acerca de la identidad del MPR

La democratización en Uruguay se ha caracterizado por un proceso de complejas tensiones.

La salida institucional del régimen dictatorial significó para las Fuerzas Armadas ceder parcelas de su dominio sobre el aparato del Estado y admitir la re-apropiación creciente de éste por los agente del sistema democrático.

Las primeras tensiones se evidenciaron en torno a las instancias ya mencionadas, el Plebiscito del 80, las reuniones del Club Naval, los acuerdos de la CONAPRO y sus resultados fueron la apertura del espacio político.

La realización de las elecciones nacionales, en noviembre de 1984, fue una consolidación de la recreación de ese espacio, en el sentido que implicó la puesta en funcionamiento de un gobierno representativo y la validación de los principios jurídicos establecidos en la Constitución y en la legislación.

La apertura de ese espacio, sin embargo, no ha eliminado la "presencia" de las Fuerzas Armadas quienes pretenden perpetuar las garantías que les permitieron salir incólumes del gobierno.

Articulándose así los límites de la restauración de la democracia formal, los cuales operan como condicionantes que en forma indirecta son impuestos por las FFAA al proceso de democratización.

Esos condicionantes se han reflejado en las decisiones políticas adoptadas por el Ejecutivo, por sí mismo o apoyándose en una mayoría parlamentaria, en distintos temas y en especial, en el área de los DDHH.

En ese sentido, puede decirse que es precisamente la Ley de Impunidad la que marca un límite fijo a la redemocratización de la sociedad definiendo una correlación de fuerzas donde la oposición, que es minoritaria en el aparato estatal, trata de crear un espacio para entablar sus reivindicaciones.

Pudo esperarse que ese espacio fuese abierto asimismo por los partidos y fracciones políticas de oposición para promover una corriente de opinión que enfrentase, por los caminos establecidos en la normativa, las medidas gubernamentales. En cambio, lo que sucede es la formación del Movimiento Pro-referéndum, emergido en respuesta a la incapacidad concertante del sistema político para arribar a una solución consensual respecto al juzgamiento de las violaciones de los DDHH por funcionarios del gobierno durante el régimen autoritario.

Las interrogantes que plantea la emergencia de ese fenómeno y su identificación remiten a particularidades tales como el momento de su formación, la composición de sus autoridades y la especificidad de su movilización. Esas interrogantes llevarían al análisis a buscar respuestas alternativas en término de: ¿es un movimiento nuevo en tanto su composición y las vías de movilización que practica para lograr sus objetivos?, ¿es una nueva forma de participación que anticipa nuevas articulaciones entre la sociedad civil y la sociedad política?

Un avance en el plano de la identificación del MPR estaría dado por la definición de esas dos imágenes contrapuestas y la posterior validación de una de ellas en tanto aproximación a su verdadera esencia.

Una de esas imágenes, la que difunde el mismo MPR, se identifica con un grupo nuevo que ensaya nuevas formas de hacer política.

La otra, de proyección más compleja, identificaría a un agrupamiento cuyos miembros, politizados en la práctica partidista tradicional e intermediado directa o indirectamente por los partidos, invisten una imagen no-partidista para transitar un espacio de acción "vedado" para los partidos y el Estado por las FFAA.

Tales configuraciones permitirían integrar al análisis del MPR cuestiones significativas, no esperadas, tales como su permeabilidad a los partidos políticos de oposición y la excepcionalidad de su acción para sustituir la iniciativa del estado en la administración de la justicia y a los partidos políticos en promover la vía plebiscitaria en tanto derecho reconocido constitucionalmente a sus electores como ejercicio directo de la democracia.

A un enfoque con esos alcances quizás le es útil integrar categorías elaboradas en el análisis de los DDHH tales como la de "revelador histórico"¹ mediante la cual podría visualizarse al MPR como una movilización cuya articulación en la escena contribuyese a clarificar no sólo los límites de una lógica

1 Gómez, José. "Direitos do homen, politica e autoritarismo no Cone Sul". Textos Nº 1 IRI, PUC, Río de Janeiro, 1985.

de dominación que pretende controlar lo social sino, también, la vulnerabilidad de las bases éticas como fundamento de un proceso de democratización contradictorio entre la sociedad civil, la sociedad política y el Estado.

3. Formación y articulación del Movimiento

La heterogeneidad en la composición del MPR tiene diversas fuentes; por un lado, integra militantes de figuración no principal de los distintos partidos políticos de oposición. Por otro, miembros de distintas organizaciones de defensa de los DDHH, de otras organizaciones sociales (sindicales, estudiantiles, etc.) y personas no alineadas en organización alguna.

En su actual composición se evidencia un proceso de adhesiones que se remonta al período dictatorial.

En efecto, hacia 1982 la irrupción de diversos grupos en defensa de los DDHH liderados por SERPAJ constituyó una de las incipientes, sino la primera, formas de oposición al régimen. Posteriormente, se fueron sumando otros grupos provenientes del movimiento sindical (Comisión de DDHH del PIT/CNT), estudiantil, religioso y de algunos de los partidos políticos aún proscritos (Partido Nacional y Frente Amplio).

Simultáneamente, y respondiendo a las necesidades instrumentales de sus reivindicaciones, se suman los abogados quiénes, desde el Colegio de Abogados e IELSUR, asisten organizando la cobertura profesional jurídica a las denuncias de desaparecidos, presos y otras víctimas de la represión.

Actualmente, si bien la evolución de esos grupos ha sido disímil, la mayoría de ellos tuvieron presencia al momento de constituirse la Comisión Nacional en enero de 1987.

Constituido ese grupo fundacional, al abrirse la campaña de recolección de firmas el MPR evidencia una acelerada inserción en la sociedad reclutando a sectores no organizados que se integran crecientemente en la movilización.

Así, "...En pocos días se habían formado alrededor de 300 comisiones vecinales a imagen y semejanza de la Comisión Nacional; 260 en Montevideo, una en cada una de las 18 capitales departamentales y numerosas comisiones en diversas localidades del interior del país" (Pérez Pérez, IELSUR, 1988).

Esa formación del MPR, producto de un consenso entre una heterogeneidad de organizaciones de distinto grado de formalización institucional y con distintas posiciones ante la coyuntura política, pero todas "concertadas" en la reivindicación básica a la que llamó el MPR, configura una multiplicidad de facetas opuestas a una identidad única y excluyente del MPR, que inicialmente dificulta su enfoque analítico.

Tales elementos componen el contexto de construcción de esa organización y son los que definen la estrategia de su funcionamiento en tanto resultado de la articulación entre una realidad interna y una imagen externa o "pública" del MPR en la escena política.

A la base de esa articulación se encuentran los objetivos básicos que persigue el Movimiento: procesar las reivindicaciones inmediatas de los afectados directamente por las violaciones a los DDHH; organizar el naciente movimiento para sostener sus demandas ante las esferas burocrático-estatales y realizar una campaña de sensibilización y recolección de firmas en todo el territorio nacional y en la colonia uruguaya en el extranjero.

La necesidad de entablar su demanda ante la Corte Electoral, en tanto organización estatal compleja, impone al MPR el montaje de un aparato interno capaz de procesar formalmente sus demandas y asimismo, las metas asumidas por su campaña de recolección de firmas le exige el funcionamiento de una organización eficiente.

Esa organización se sostiene en una división jerárquica del trabajo dispuesta por las interrelaciones entre una Comisión Ejecutiva, de Organización, de Finanzas, de Propaganda y del Interior; esquema organizativo que se reproduce en las comisiones locales.

Todos esos planos y esferas, la imagen, el espacio en que actúa, la constitución heterogénea, los objetivos planteados en tanto conjunto complejo de niveles constituyen elementos que permiten profundizar el análisis de la formación del MPR, en tanto "organización funcionando", en su faz interna "de adentro" articulándose con la construcción de su imagen "para afuera" y "de afuera".

4. Proceso interno del MPR y su consolidación política

La fundación del MPR y sus primeros momentos de funcionamiento estuvieron marcados por decisiones internas acerca de la proposición sucesiva de dos consignas que encabezaban su movilización en la sociedad.

En efecto, por "*Verdad y Justicia*" y "*Para que el pueblo decida*" constituyeron expresiones de un proceso interno donde se debatió la pertinencia política de una u otra en términos de una imagen externa más eficaz para el crecimiento y legitimación social del Movimiento.

La consigna por "*Verdad y Justicia*" fue propuesta inicialmente por los grupos y organizaciones que reclamaban la vigencia de los derechos humanos y primó durante el breve período fundacional y por tanto, podría decirse más "centrípeto" del Movimiento.

La consigna "*Para que el pueblo lo decida*" emerge, predominando sobre la anterior en momentos que se debatía el alcance y estrategia política del Movimiento.

Su texto aparece más ambiguo de contenidos específicos pero, en tanto medio de la fuerza "centrífuga" del Movimiento, más eficiente para la acción política en situaciones concretas.

Ambas consignas muestran "visiones" distintas de la movilización; "*Verdad y Justicia*" transmite una reivindicación directamente vinculada a la violación y reparación de los DDHH violados despegada de previsiones acerca de lo más políticamente conveniente ante la coyuntura, mientras que "*Para que el pueblo decida*" se dirige a impactar a la sociedad para que asuma su participación en resolver las cuestiones sociales y políticas.

En su base, las dos consignas refieren a una carencia que le es común, o sea la negación legalizada al reclamo de aplicación de la justicia, esa carencia compartida actúa como factor de igualación entre sus proponentes que, aunque heterogéneos deben "soportarse" en tanto buscan la unificación de sus fuerzas para un MPR más consolidado.

Entonces, es en términos de la articulación entre las necesidades "de adentro" y la imagen "hacia afuera" que las diferencias internas de los grupos se toman secundarias dada la necesidad de enfatizar a partir de la situación interna del Movimiento.

A su vez, la fuerza a alcanzar en lo simbólico por la imagen externa del MPR redundaría en reforzar la unificación e igualación interna, reduciendo los efectos discordantes externamente observables.

Es en referencia a ello, que nuestros entrevistados hablan de un gran entendimiento interno emergente de la ruptura de estereotipos que hubiesen imposibilitado formar el MPR con representantes de organizaciones tan heterogéneas.

Con ello coincide asimismo, como construcción de la imagen "hacia afuera", la preocupación del MPR en sus apariciones públicas de presentarse como una única "voz" que es transmitida solo por sus presidentes o su secretario, de no contestar las agresiones de la oposición, de dar a conocer en cambio los logros de su movilización (número de firmas obtenidas, los distintos sectores sociales, políticos, religiosos, ocupacionales que se adhieren, etc.) y el no aparecer como una organización partidista.

Tales requerimientos de la imagen "para afuera" y "de afuera" del MPR son contexto para que el juego de sus conflictos internos de poder, mas o menos

encubiertos y aceptados, reelaboren las posiciones encontradas, procurando asimismo la mayor representatividad que es clave de su consolidación y peso político.

A modo de conclusión

El objetivo del MPR centrado en la derogación de la "Ley de Caducidad" para que actúe la Justicia, no apunta a nada esencialmente nuevo ya que lo que se demanda es la puesta en marcha de un engranaje jurídico estatal largamente institucionalizado en Uruguay.

Su movilización se centra no en conseguir algo nuevo, ni en formar una "nueva ciudadanía" que lo reivindique, sino en reclamar el funcionamiento del aparato judicial existente mediante la participación de una ciudadanía que tradicionalmente estuvo "socializada" para ejercer los derechos que hoy reclama.

No obstante, lo que es nuevo es la apertura de un espacio "aparte pero cercano" de las organizaciones partidarias desde donde se reivindica necesidades que fueron tradicionalmente custodiadas por los partidos y el Estado.

Ese espacio de unidad formado por un agrupamiento heterogéneo y multisectorial responde a un proceso de interrelación de los planos internos y externos del MPR donde los conflictos internos reelaboran sus posiciones encontradas a favor de la unificación e igualación interna la que, sin acotar la representatividad de sus miembros, consolida una imagen externa eficaz para la expansión y ubicuidad política del Movimiento.

La alternativa del MPR es practicar un ejercicio directo de la democracia para obtener la exigida legitimación legal y social que permita traspasar una franja de peligro para el mantenimiento de la institucionalidad como lo es imponer el enjuiciamiento a los infractores de los DDHH.

Sin embargo, esa reivindicación cuyo contenido ha sido tradicionalmente base de los partidos y demás grupos organizados, es para éstos un tema cuyo tratamiento y acción más profunda les está vedado, so riesgo de la vigencia democrática que es condición de su existencia.

Es entonces en ese espacio, donde se recombinan las fuerzas políticas interesadas en apoyar los soportes institucionales y éticos de la sociedad, donde se juega la proyección socio-política del MPR: alcanzar sus objetivos o constituir una acción meramente testimonial.