

Henry Trujillo

Conflictos políticos y Poder Judicial (1985-2006)

La judicialización
de la política en Uruguay



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



bibliotecaplural

Conflictos políticos y Poder Judicial (1985-2006)

La judicialización de la política en Uruguay

Henry Trujillo

Conflictos políticos y Poder Judicial (1985-2006)

La judicialización de la política en Uruguay

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo
de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC)
de la Universidad de la República.

El trabajo que se presenta fue seleccionado por el Comité de Referato de Publicaciones
de la Facultad de Derecho
integrado por Luis E. Morás, Ruben Santos Belandro y Óscar Sarlo.

Tiene el aval de la Subcomisión de Apoyo a Publicaciones de la CSIC,
integrada por Luis Bértola, Carlos Demasi y Liliana Carmona.

© Henry Trujillo, 2012

© Universidad de la República, 2013

Departamento de Publicaciones,
Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

18 de Julio 1824 (Facultad de Derecho, subsuelo Eduardo Acevedo)

Montevideo, CP 11200, Uruguay

Tels.: (+598) 2408 5714 - (+598) 2408 2906

Telefax: (+598) 2409 7720

Correo electrónico: <infoed@edic.edu.uy>

<www.universidad.edu.uy/bibliotecas/dpto_publicaciones.htm>

ISBN: 978-9974-0-0992-9

CONTENIDO

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL, <i>Rodrigo Arocena</i>	9
AGRADECIMIENTOS.....	11
INTRODUCCIÓN.....	13
CAPÍTULO I. LA EVOLUCIÓN DE LOS CASOS.....	17
La evolución de los casos entre 1985 y 2006.....	18
La judicialización de la política como resultado no buscado por los actores	24
CAPÍTULO II. JUDICIALIZACIÓN, EFICACIA SIMBÓLICA DE LA JUSTICIA Y LA SITUACIÓN EN AMÉRICA LATINA	27
Eficacia simbólica y particularización de conflictos.....	30
Derecho, estado y sociedad civil en América Latina.....	32
CAPÍTULO III. LA JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA EN URUGUAY: LOS ELEMENTOS CONTEXTUALES.....	35
Centralidad de los partidos.....	35
La independencia judicial.....	39
El fenómeno de la corrupción en Uruguay	43
Nuevas temáticas en la arena política local.....	46
La baja polarización ideológica	47
Fragmentación, fraccionalización y centralización del sistema de partidos.....	48
Nuevos movimientos sociales y menores niveles de disciplina	48
CAPÍTULO IV. HACIA UN ENFOQUE DE LA JUDICIALIZACIÓN POLÍTICA EN URUGUAY.....	51
Un esquema general.....	51
Las hipótesis	56
CAPÍTULO V. LOS CONFLICTOS INTERNOS AL SISTEMA POLÍTICO.....	59
Descripción de los casos de corrupción e irregularidades	59
Análisis de hipótesis en casos de conflictos internos al sistema político	62
CAPÍTULO VI. LOS CASOS DONDE LA SOCIEDAD CIVIL ACTÚA JUDICIALMENTE CONTRA LOS ACTORES POLÍTICOS	67
Los casos de defensa de derechos humanos.....	67
Análisis de las hipótesis: casos de defensa de derechos humanos.....	69
Los casos de acciones por temas ambientales.....	74

Capítulo VII. LOS CASOS DONDE EL SISTEMA POLÍTICO	
ACTÚA CONTRA LA SOCIEDAD CIVIL	81
El control de la expresión pública	81
El control de la protesta	84
Capítulo VIII. LOS RESULTADOS COMO EXPRESIÓN DEL BALANCE	
DE FUERZAS ENTRE LOS ACTORES	91
Descripción de los resultados	91
Análisis de hipótesis	92
RESUMEN	101
CONCLUSIONES	103
BIBLIOGRAFÍA	107
ANEXOS	113
Anexo A. Metodológico	113
Anexo B. Listado de casos	121

Presentación de la Colección Biblioteca Plural

La universidad promueve la investigación en todas las áreas del conocimiento. Esa investigación constituye una dimensión relevante de la creación cultural, un componente insoslayable de la enseñanza superior, un aporte potencialmente fundamental para la mejora de la calidad de vida individual y colectiva.

La enseñanza universitaria se define como educación en un ambiente de creación. Estudien con espíritu de investigación: ese es uno de los mejores consejos que los profesores podemos darles a los estudiantes, sobre todo si se refleja en nuestra labor docente cotidiana. Aprender es ante todo desarrollar las capacidades para resolver problemas, usando el conocimiento existente, adaptándolo y aun transformándolo. Para eso hay que estudiar en profundidad, cuestionando sin temor pero con rigor, sin olvidar que la transformación del saber solo tiene lugar cuando la crítica va acompañada de nuevas propuestas. Eso es lo propio de la investigación. Por eso, la mayor revolución en la larga historia de la universidad fue la que se definió por el propósito de vincular enseñanza e investigación.

Dicha revolución no solo abrió caminos nuevos para la enseñanza activa sino que convirtió a las universidades en sedes mayores de la investigación, pues en ellas se multiplican los encuentros de investigadores eruditos y fogueados con jóvenes estudiosos e iconoclastas. Esa conjunción, tan conflictiva como creativa, signa la expansión de todas las áreas del conocimiento. Las capacidades para comprender y transformar el mundo suelen conocer avances mayores en los terrenos de encuentro entre disciplinas diferentes. Ello realza el papel en la investigación de la universidad, cuando es capaz de promover tanto la generación de conocimientos en todas las áreas como la colaboración creativa por encima de fronteras disciplinarias.

Así entendida, la investigación universitaria puede colaborar grandemente con otra revolución, por la que mucho se ha hecho pero que aún está lejos de triunfar: la que vincule estrechamente enseñanza, investigación y uso socialmente valioso del conocimiento, con atención prioritaria a los problemas de los sectores más postergados.

La Universidad de la República promueve la investigación en el conjunto de las tecnologías, las ciencias, las humanidades y las artes. Contribuye, así, a la creación de cultura; esta se manifiesta en la vocación por conocer, hacer y expresarse de maneras nuevas y variadas, cultivando a la vez la originalidad, la tenacidad y el respeto a la diversidad; ello caracteriza a la investigación —a la mejor investigación— que es, pues, una de las grandes manifestaciones de la creatividad humana.

Investigación de creciente calidad en todos los campos, ligada a la expansión de la cultura, la mejora de la enseñanza y el uso socialmente útil del conocimiento: todo ello exige pluralismo. Bien escogido está el título de la colección a la que este libro hace su aporte.

La universidad pública debe practicar una sistemática Rendición Social de Cuentas acerca de cómo usa sus recursos, para qué y con qué resultados. ¿Qué investiga y qué publica la Universidad de la República? Una de las varias respuestas la constituye la Colección Biblioteca Plural de la CSIC.

Rodrigo Arocena

Agradecimientos

Este libro está basado en la tesis elaborada en el marco de la maestría en Sociedad y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República. Avances preliminares se han publicado antes, en especial como parte del Informe de Desarrollo Humano (IDH) 2007 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Suele decirse que el trabajo de investigación es una tarea colectiva, pero es difícil darse cuenta de hasta qué punto es así mientras no se investigue realmente. Este agradecimiento debería incluir una lista completa de todos los que de una forma u otra colaboraron para que llegara a término, pero cabe sospechar que su volumen excedería al del propio informe. Siendo así, solamente se puede mencionar aquí un breve resumen del conjunto de personas e instituciones sin cuya ayuda esta investigación no se hubiera realizado.

En primer lugar, debe mencionarse a la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, que financió el proyecto en el que se basó la tesis, en modalidad de iniciación, y a la Facultad de Derecho que brindó el marco institucional en el que el mismo fue llevado a cabo. Dentro de la misma Facultad, el Área Sociojurídica brindó apoyo con materiales e instrumentos, y el Instituto de Sociología Jurídica el espacio académico para desarrollar las ideas. La base empírica de esta investigación no habría sido construida sin la ayuda de los funcionarios del Archivo de Diarios y Revistas del Poder Legislativo.

Luis Eduardo Morás actuó como tutor en ese proyecto. Además, debo agradecer a José Miguel Busquet, que apoyó la idea original, y muy especialmente, debo agradecer a Óscar Sarlo, de quien soy ayudante en el Taller de introducción a la investigación jurídica de la Unidad de Apoyo Pedagógico (UAP) de la Facultad de Derecho, Udelar.

La tesis recibió el aporte de las discusiones en las clases de la Maestría en Sociedad y Desarrollo. Al ser imposible nombrar a todos los compañeros de curso y profesores del posgrado, resumo el agradecimiento en las figuras de Alberto Riella, tutor de la tesis, y Marcelo Boado, coordinador de la maestría. El tribunal que evaluó la tesis estuvo integrado, además de Alberto Riella, por Luis Eduardo Morás y Constanza Moreira.

Finalmente, el trabajo podría no haberse terminado nunca de no ser por mi esposa, también colega, Marianela Bertoni que, además de brindar su opinión crítica, se aseguró de que lo culminara.

Por supuesto, las opiniones presentadas en este trabajo, así como los errores que pudieran haberse cometido, son de nuestra entera responsabilidad. Eso, sin disminuir los aportes más que significativos de todos los arriba mencionados.

A todos ellos, muchas gracias.

Henry Trujillo
Junio de 2012

Introducción

Para quienes debaten sobre política, tanto en el ámbito académico como en la esfera pública general, la idea de entender a los jueces como actores políticos relevantes suele resultar un poco extraña. Más extraña es todavía para los propios jueces, imbuidos en una ideología profesional que exalta valores de imparcialidad e independencia frente a los gobiernos. Sin embargo, el cariz político de la actividad judicial es casi obvio, al menos en tres aspectos. Primero, porque se trata de uno de los tres poderes del Estado, en igualdad formal de condiciones con los otros. Segundo porque no hay política pública que pueda darse por totalmente establecida hasta que no es sancionada por los jueces. Dicho de otro modo, los jueces tienen la potestad de derogar, por la vía de sucesivas sentencias, las resoluciones de los otros poderes del Estado, y que no lo hagan habitualmente no cambia este hecho. Tercero, porque la competencias jurisdiccionales de los jueces los ubican, potencialmente, como reguladores de la actividad de los actores políticos y de los movimientos sociales.

Por esa razón, debería ser objeto de reflexión el que recién en las últimas décadas se preste atención al papel político de los jueces. En el caso de Uruguay, esta atención tiene un comienzo muy definido, alrededor del año 1996, cuando connotados dirigentes políticos comienzan a ser procesados por actos irregulares cometidos en el ejercicio de la función pública. En ese momento comienza a usarse, con un carácter más bien negativo, la expresión *judicialización de la política*. En realidad, lo novedoso es que los jueces actúen contra funcionarios políticos que han cometido irregularidades, porque las irregularidades y los escándalos públicos por esta causa eran un hecho común en la historia política uruguaya. Aunque el tema no ha sido abordado sistemáticamente, parece que no era raro que se presentaran denuncias judiciales por esos temas en las décadas previas a 1973. Pero la diferencia con lo que acontece luego de 1985 es que en aquellos casos no sucedía que las denuncias judiciales tuvieran consecuencias importantes. Un analista describía así la diferencia con los casos ocurridos en los años cuarenta y cincuenta del siglo XX.

En todos esos casos, el terreno en que se dirimió la controversia y las denuncias políticas, fue un terreno estrictamente político, el terreno parlamentario o el terreno periodístico electoral o tribunicio. El Poder Judicial, en algunos casos, actuó como depositario de denuncias. Pero la denuncia era «al final de» y no era «en torno a la denuncia» que se jugaba a la controversia política. [...] ¿Cuál es la diferencia actual? La diferencia actual es que empieza a haber un permanente recurrir a la denuncia judicial y la denuncia judicial pasa a ser el hecho político. Por lo tanto, la investigación judicial tiene una centralidad política.¹

1 Oscar Botinelli, en radio *El Espectador*. 12/7/1996. Disponible en <www.factum.com.uy>.

En paralelo, y quizás paradójicamente, se encuentran a partir de 1985 situaciones donde es el sistema político el que convoca a los jueces para solucionar conflictos con actores individuales o movimientos sociales. El caso paradigmático es el constituido por las ocupaciones de centros educativos en la década del noventa, pero también existen numerosas ocasiones en que el recurso judicial es usado, por miembros de las elites políticas, para frenar cuestionamientos vertidos en la prensa.

Y también a la inversa: desde mediados de los años noventa, y de manera al menos incipiente, el recurso judicial es usado contra actores políticos, o contra el gobierno mismo, como forma alternativa de canalizar demandas sociales importantes. Aquí, el ejemplo más claro es el movimiento social surgido por el descubrimiento de contaminación por plomo en el barrio La Teja, en 2001, que obtuvo la mayor parte de sus éxitos por vía judicial. Puesto que también estos casos refieren a conflictos donde lo político —en el sentido de procesos de toma de decisiones sobre lo colectivo— está en juego, la noción de judicialización de la política debería incluirlos también. Estos casos contribuyen a mostrar que el alcance del fenómeno es más importante de lo que se suele pensar.

Estos hechos sugieren que algo nuevo estuvo pasando en las dos décadas siguientes al retorno a la democracia, en lo que refiere a las relaciones entre el Poder Judicial (PJ) y el sistema político.² Como se argumentará más adelante, no es posible sostener que estos hechos puedan reducirse al carácter de «moda» o que sean producto de alguna coyuntura particular. En efecto, para hablar de «judicialización» no debería alcanzarse con constatar un incremento de las acciones judiciales, sino poder referir ese incremento a cambios estructurales que alteran las lógicas de los actores. En el primer capítulo mostraremos, en efecto, que existe un incremento cuantitativo y cualitativo de los casos de conflictos políticos llevados a la justicia. Esto refleja un cambio no espectacular (salvo en algunos momentos) pero sí significativo.

Sobre esta base, la tesis que se propone sostener este trabajo es que estos cambios se explican, en sus aspectos fundamentales, por los cambios en las relaciones entre sistema de partidos, Estado y sociedad civil, así como por las transformaciones experimentadas por cada una de esas esferas en las dos décadas posteriores a la dictadura.

De forma más específica: la hipótesis es que el determinante más importante de la judicialización de la política es la pérdida relativa de centralidad de los partidos políticos. Es decir, de la pérdida parcial de capacidades de conducción social y de penetración en el aparato del Estado. Esto no niega la importancia

2 En general, este trabajo se referirá a las relaciones del Poder Judicial con el sistema político. Sin embargo, en ocasiones será más adecuado referirse al sistema de partidos, especialmente para respetar las conceptualizaciones sobre la centralidad de los partidos en Uruguay. Por otra parte, la noción de «sistema político» puede llegar a ser compleja (Vallès, 2002: 48). Aquí se adopta una definición modesta, incluyendo en ella el conjunto de las instituciones de gobierno (excepto el propio PJ, obviamente), los partidos políticos y sus elencos representativos.

de otros factores que han aparecido con cierta independencia del aquél. Uno relevante es el creciente margen de autonomía de los jueces, por lo menos si se compara con la situación a la salida de la dictadura. Otro, la creciente incidencia de diversos actores internacionales en la resolución de debates internos al país. Pero todos ellos, argumentaremos, actúan contra el telón de fondo de aquella pérdida de centralidad.

Dado que no existen antecedentes empíricos sobre este tema en particular, es discutible hasta qué punto puede llegar a "explicarse" el fenómeno, al menos en el sentido que adquiere el término en la epistemología clásica. El estudio que aquí se presenta se acerca más a una reconstrucción narrativa e histórica del fenómeno, primero observando la evolución de la cantidad de casos a partir de 1985, y luego argumentando a favor de la plausibilidad de las hipótesis propuestas. En rigor, se trata de un estudio descriptivo.

Los objetivos que se persiguen, entonces, son:

1. describir la evolución de los casos de conflictos políticos que son objeto de acción judicial entre 1985 y 2006;
2. describir los factores que facilitaron el incremento, cuantitativo y cualitativo, de conflictos políticos que son objeto de acción judicial, así como las hipótesis que pueden ser propuestas para interpretar el fenómeno;
3. diferenciar los resultados de la convocatoria a los tribunales, según las características de los casos y el contexto en el que se producen, y establecer en qué circunstancias los resultados pueden ser o no favorables a quienes promueven la judicialización.

El libro se organiza de la siguiente forma. En el primer capítulo se describe la evolución de la cantidad de casos entre 1985 y 2006, observándose que a partir de 1995 se encuentra un incremento. Pero además, se observa que en ese momento los casos judicializados cobran mayor importancia y repercusión. Con esta presentación de datos, pasamos en el segundo capítulo a realizar una breve reseña de las discusiones sobre el alcance del concepto de judicialización, sobre el papel del sistema jurídico en la mediación entre Estado y sociedad civil, y sobre los elementos en que se basa la particular eficacia simbólica de la decisión judicial. Una vez establecido ese marco conceptual, se abordan brevemente los rasgos relevantes, para el tema, de las relaciones entre Estado y sociedad civil en América Latina.

En el tercer capítulo se contextualiza el fenómeno de la judicialización política en Uruguay, describiendo las relaciones entre Estado y sistema de partidos, la independencia judicial y los cambios en la cultura política que sirven de antecedente inmediato para la formulación de hipótesis.

En el cuarto capítulo se retoma la tesis planteada, y se la traduce en seis hipótesis sobre el origen y carácter de la judicialización política. Estas hipótesis se refieren, sucesivamente, a la judicialización de los conflictos internos al sistema político, a las acciones judiciales emprendidas entre actores políticos y actores

de la sociedad civil (organizaciones, movimientos o individuos), y a los resultados esperables y observados de tales acciones.

Del quinto al octavo capítulo se pasa al análisis de las evidencias disponibles. El capítulo quinto se dedica a describir y analizar las hipótesis para los casos de conflictos internos al sistema político. Estos, en su mayor parte, refieren a demandas por actos de corrupción cometidos por funcionarios de alto nivel, y el análisis de la evidencia muestra que la competencia inter e intrapartidaria es un elemento explicativo que no puede ser descartado. Sin embargo, se observa también la importancia de la ruptura de las lealtades en el origen de muchos casos.

El capítulo seis se centra en los casos donde se enfrentan actores de la sociedad civil contra actores políticos, a través del análisis de las acciones judiciales sobre las violaciones de derechos humanos durante la dictadura, y sobre la contaminación por plomo descubierta en La Teja, en 2001. El capítulo siete continúa ese análisis, pero centrándose en las acciones judiciales cuando son emprendidas desde el sistema político. Se analiza desde esta perspectiva las ocupaciones de liceos durante los años noventa, y las demandas contra medios de prensa.

En el octavo capítulo se aborda el estudio de los resultados en función de las asimetrías de poder entre promotores y actores objeto de acción judicial. Se encuentra que los resultados no siguen las líneas de asimetría, lo que tiende a confirmar la noción de que la judicialización de la política expresa crecientes limitaciones del sistema político.

Finalmente, en las conclusiones se desarrollan este y otros puntos, abordando también las consecuencias que para el Poder Judicial tiene el nuevo escenario que se dibuja tras ese análisis.

La evolución de los casos

En este capítulo se intentará lograr una descripción de las actuaciones del Poder Judicial en conflictos políticos. En un primer apartado, se describirá la evolución de la cantidad de casos en el período, así como sus características principales. En el segundo apartado, se presentarán los argumentos que permiten negar que esta evolución responda simplemente a coyunturas particulares.

La definición de lo que podía entenderse como un «conflicto político» no es sencilla, toda vez que lo político, en tanto proceso de decisión sobre los bienes colectivos, es cambiante. El criterio que se ha usado en este trabajo es que se tomará como objeto de estudio el conjunto de acciones judiciales, donde está involucrado al menos un actor político, y emprendidas en torno a

1. situaciones de conflicto entre actores pertenecientes al sistema político (en general se trata de denuncias por hechos de corrupción o demandas por difamación entre actores pertenecientes al sistema político);
2. situaciones en que se pretenden proteger intereses difusos o aquellos que son objeto de controversia entre actores colectivos (en este último caso, los casos por violaciones de derechos humanos durante la dictadura);
3. situaciones en que se pretende controlar la expresión pública o la protesta pública.

Por otra parte, se definió como unidad de análisis —los «casos»— el conjunto de acciones judiciales, cualesquiera sean estas (indagatorias, recepción de antecedentes de investigaciones parlamentarias sobre un hecho de apariencia delictiva, procesos propiamente dichos, etc.) emprendidas alrededor de un mismo asunto. Es decir, todas las acciones que involucren al Poder Judicial referidas a un mismo acontecimiento (por ejemplo: venta del Banco Pan de Azúcar —BPA—), constituyen una unidad para los fines de su cuantificación y posterior análisis.

También se construyó una tipología de casos tomando en cuenta:

1. si el actor que *promovía* la acción en primer lugar pertenecía o no al sistema político, y
 2. lo mismo para el actor que era *objeto* de la acción judicial (demandado, o señalado responsable cuando la acción se dirigía contra una institución).
- El siguiente cuadro resume los tipos generados:

Tabla 1. Tipología de casos

Quién <i>promueve</i> la acción			
		Pertenece al sistema político	No pertenece al sistema político
Quién <i>es</i> objeto de la acción	Pertenece al sistema político	Tipo I: Conflictos internos al sistema político.	Tipo III: <i>Accountability</i> social y defensa de derechos.
	No pertenece al sistema político	Tipo II: Control de protesta y opinión pública	-----

Esta categorización mostró anticipar bien la temática general de los casos. Así, cuando el promotor de la acción pertenecía al sistema político y el acusado o interpelado no, se solía tratar de intentos de controlar la crítica pública. Cuando era a la inversa, se trataba de forzar a las autoridades a dar explicaciones —rendición de cuentas, o como se dice en la literatura, *accountability* social (Smulovitz, 2001)—; y cuando los dos formaban parte del sistema político, claramente eran conflictos intra o interpartidarios. Con todo, la correspondencia entre temática y tipología no es exacta.

Además, se ha creado una cuarta categoría para incluir los casos donde la información disponible no permitía la clasificación.

A la hora de emprender la investigación, hubo que tomar otras decisiones metodológicas, en ocasiones algunas no previstas. No pretendemos entonces que se haya logrado una total precisión en el recorte del objeto, pero sí que haya sido lo suficientemente cuidadosa como para habilitar las conclusiones y, si es necesario, la crítica. Algunas de estas decisiones implicaron abandonar estrategias usuales en la investigación sobre la judicialización política, en particular el análisis de los recursos de revisión de constitucionalidad. Esto se ha hecho por entender que, salvo excepciones, los aspectos cruciales de la judicialización de temas políticos no se jugaban en estos recursos, a la inversa de lo que sucede en otros países¹.

El detalle de la metodología aplicada se encuentra en el Anexo metodológico. En el Anexo B se presenta la lista de casos identificados.

La evolución de los casos entre 1985 y 2006

Dados los criterios presentados en el anexo metodológico, la revisión de datos permitió identificar un total de 245 casos entre 1985 y 2006. En la tabla 2 se presenta la distribución de estos casos por año. También se distinguen los casos según su tipo.

¹ Lo que posiblemente se explica por la peculiar relación del sistema político y la Suprema Corte de Justicia (SCJ) en materia constitucional. Sobre este punto, véase Burstin *et al.*, 2010.

Tabla 2. Cantidad de casos de conflictos políticos judicializados por año (1985-2006), según tipología

Año	Tipo de caso				Total
	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV:	
1985	8	3	7	2	20
1986	0	0	1	1	2
1987	3	2	2	1	8
1988	4	2	2	2	10
1989	2	1	1	1	5
1990	1	6	2	1	10
1991	2	0	1	2	5
1992	3	2	0	1	6
1993	7	3	0	1	11
1994	3	1	0	0	4
1995	4	1	1	1	7
1996	8	2	1	2	13
1997	5	2	3	2	12
1998	5	0	1	1	7
1999	5	1	6	3	15
2000	7	1	1	2	11
2001	5	2	5	6	18
2002	5	5	3	2	15
2003	7	5	5	2	19
2004	5	2	5	0	12
2005	6	2	5	4	17
2006	4	1	8	5	18
Total	99	44	60	42	245

Fuente: elaboración propia.

I: Actor sistema político *versus* actor sistema político; II: Actor sistema político *versus* actor no político; III: Actor no político *versus* actor sistema político; IV: Otros casos/casos de difícil clasificación

A los efectos de un análisis general de la evolución de los casos, conviene agrupar la información por período presidencial y quitar el año 1985, donde la cantidad de casos es muy alta como consecuencia de la recepción de una gran cantidad de denuncias por hechos ocurridos durante la dictadura.²

² Además, precisar con exactitud cuál es la cantidad de casos se vuelve difícil, al punto que fuentes cercanas a organizaciones de derechos humanos tienen dificultades para precisarla. Según *Búsqueda* (14/8/1986: 9), en 1985 se habrían abierto unos treinta y cinco expedientes por causas de derechos humanos, cifra incluso superior a la que se presenta aquí.

Tabla 3. Cantidad de casos de conflictos políticos judicializados, según tipología, por período presidencial.*

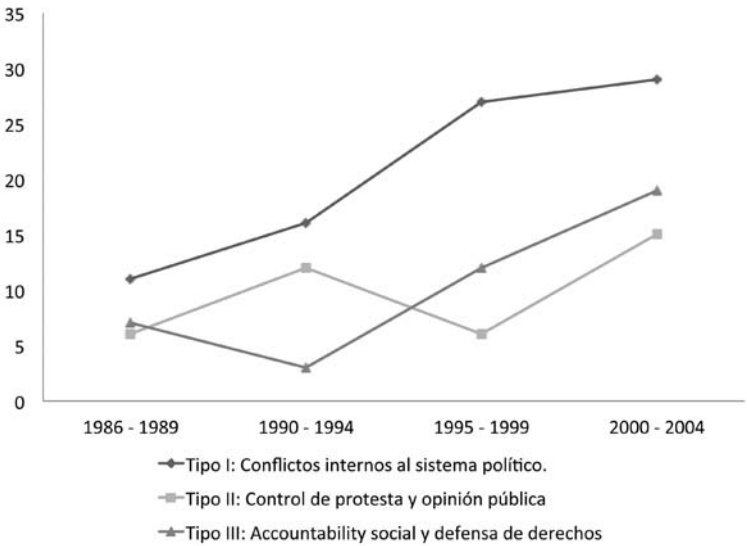
	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Total
1986-1989	9	5	6	5	25
1990-1994	16	12	3	5	36
1995-1999	27	6	12	9	54
2000-2004	29	15	19	12	75
2005-2006	10	3	13	9	35
Total	91	41	53	40	225

Fuente: elaboración propia. *No se incluye el año 1985.

I: Actor sistema político *versus* actor sistema político; II: Actor sistema político *versus* actor no político; III: Actor no político *versus* actor sistema político; IV: Otros casos/casos de difícil clasificación

Al mismo tiempo, conviene quitar del análisis los casos de difícil clasificación o donde la información es incompleta, a fin de observar la evolución de los tres tipos antes señalados.

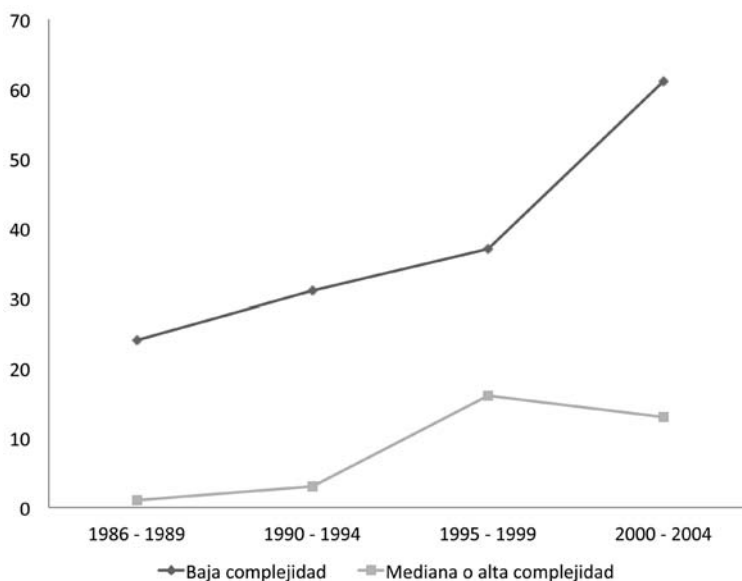
Gráfico 1. Evolución de casos según tipo



Fuente: elaboración propia

Además, precisar con exactitud cuál es la cantidad de casos se vuelve difícil, al punto que fuentes cercanas a organizaciones de derechos humanos tienen dificultades para precisarla. Según *Búsqueda* (14/8/1986: 9), en 1985 se habrían abierto unos treinta y cinco expedientes por causas de derechos humanos, cifra incluso superior a la que se presenta aquí. Según *La Diaria* (10/10/2012) entre 1985 y 1986 se habían presentado 46 denuncias en juzgados (51 contando desde 1981). Según fuentes de organizaciones de derechos humanos citadas en la misma nota, el total de expedientes ascendía a 138 en octubre de 2012.

Gráfico 2. Evolución de los casos según nivel de complejidad



Fuente: elaboración propia

Si se observa el conjunto de los casos, se nota que hay un incremento de la cantidad de un período presidencial a otro. E incluso se trataría de un incremento bastante estable e importante —entre un 40 y un 50% de un período a otro. Sin embargo, cuando se observan los tres tipos por separado, se encuentran diferencias en las tendencias. Por un lado, los casos del tipo I —conflictos internos al sistema político— sí mantienen un incremento constante de período en período. Por otro, los casos de tipo II —acciones judiciales impulsadas desde el sistema político contra agentes fuera del sistema— se mantienen bajos en los períodos 1986-1989 y 1995-1999, para crecer en los dos restantes. Por último, los casos de tipo III, escasos hasta 1994, se incrementan rápidamente después. Como se argumentará en el curso del texto, estas evoluciones diferentes pueden explicarse —en términos de hipótesis— como consecuencia de los distintos grados de éxito o fracaso en la judicialización de cada uno de ellos.

Además, es importante señalar que desde 1994 se observa un incremento abrupto de la complejidad³ e importancia⁴ de los casos, especialmente los de tipo I (conflictos internos al sistema político).

3 Se ha definido complejidad de acuerdo a los siguientes criterios: inclusión de tres o más procesos y al menos uno de esos procesos es una contrademanda (quien ha sido acusado responde con una demanda —generalmente por difamación— contra el acusador). Los casos que reúnen ambas características son clasificados como de alta complejidad. Los que solo presentan una son de mediana complejidad (ver anexo).

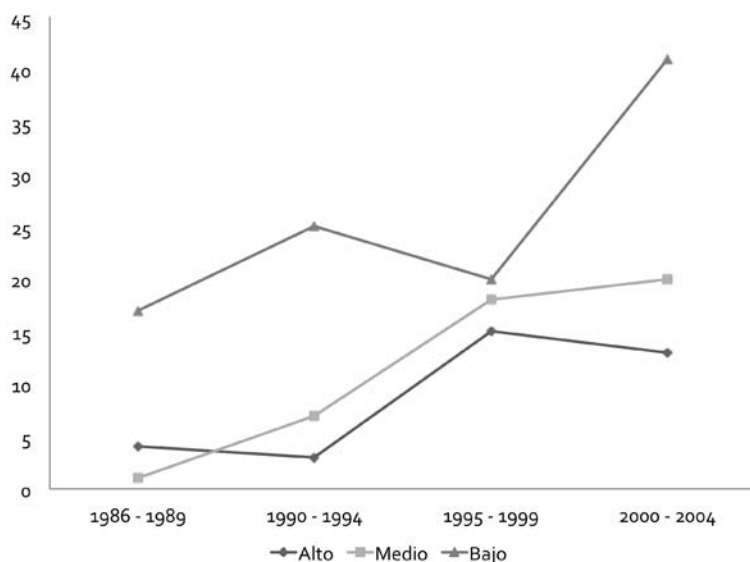
4 Se ha definido la importancia del caso según el nivel de influencia del principal acusado, implicado o responsable de la situación que se denuncia o reclama. El nivel de influencia es considerado alto cuando se trata de presidente, líder de partido o fracción de alcance nacional,

El gráfico 2 muestra la evolución de los casos, según su complejidad.

Como se observa, los casos de mediana y alta complejidad son casi inexistentes antes de 1994, pero luego superan los 10 casos en cada período presidencial.

Algo similar sucede con los casos de mayor importancia, según el nivel de influencia del acusado o responsable.

Gráfico 3. Evolución de los casos según nivel de influencia de los implicados



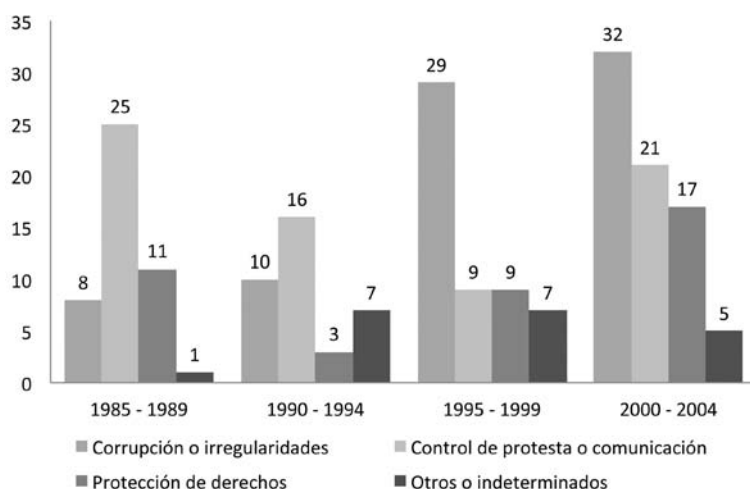
Fuente: elaboración propia

Probablemente ahora se entienda mejor la explosión del debate sobre las relaciones entre Poder Judicial y actores políticos a partir de 1994: previo a esa fecha los actores políticos llevados a tribunales eran de bajo nivel en su gran mayoría. Luego aparecen casos que involucran a funcionarios o representantes de mayor jerarquía, al punto que entre 1995 y 1999 equiparan casi la cantidad de casos que involucran a actores de bajo nivel de influencia. Es interesante observar que a partir del 2000 los casos de mediana y alta importancia se mantienen, pero aumentan notablemente los de baja importancia.

El siguiente gráfico muestra la evolución de los casos según el tema principal que los motivó. Como se observa, los casos de corrupción o irregularidades aumentan de manera consistente a lo largo de los cuatro períodos, los casos referidos a control de protesta o comunicación disminuyen (pero repuntan en el período 2000-2004), y los referidos a protección de derechos se incrementan.

senador, ministro; medio: diputado, director de ente o similar, intendente; bajo: dirigente partidario local, ediles, otros (ver anexo).

Gráfico 4. Total de casos por período según temática principal



Fuente: elaboración propia

Al mismo tiempo, resulta claro que las temáticas tienden a asociarse con el tipo de caso. En la siguiente tabla se observa que los casos de conflictos internos al sistema de partidos (tipo I) refieren a temas de irregularidades en su mayor parte (o en su casi totalidad, ya que las demandas por difamación, incluidas en el tema de control de protesta o comunicación, generalmente han sido motivadas por acusaciones públicas sobre actos de corrupción). También la casi totalidad de los casos de tipo II (acciones emprendidas desde el sistema político contra actores de la sociedad civil) refieren a control de protesta o comunicación. En el tipo III (acciones emprendidas por actores de la sociedad civil contra actores del sistema político) las temáticas están más repartidas, y si bien la mayoría refieren a protección de derechos, hay una cantidad relevante de acciones de denuncia por irregularidades (generalmente se trata de denuncias promovidas por sindicatos de funcionarios públicos)⁵.

⁵ En una revisión preliminar de datos posteriores a 2006, se encuentra que estas tendencias generales se mantienen para todo el período 2005-2009, en especial la cantidad de casos de conflictos internos al sistema político. Un resumen de estos datos preliminares se encuentra en Trujillo (2012).

Tabla 4. Temática según tipo de caso

		I	II	III	IV	Total
Temática general	Corrupción o irregularidades	68 (68,7%)	2 (4,5%)	18 (30,5%)	2 (4,7%)	90 (36,7%)
	Control de protesta o comunicación	16 (16,2%)	42 (95,5%)	9 (15,3%)	13 (30,2%)	80 (32,7%)
	Protección de derechos	9 (9,1%)	0 (0,0%)	31 (52,5%)	15 (34,9%)	55 (22,4%)
	Otros o indeterminados	6 (6,1%)	0 (0,0%)	1 (1,7%)	13 (30,2%)	20 (8,2%)
Total		99 (100,0%)	44 (100,0%)	59 (100,0%)	43 (100,0%)	245 (100,0%)

Fuente: elaboración propia. I: Actor sistema político *versus* actor sistema político;
 II: Actor sistema político *versus* actor no político; III: Actor no político *versus*
 actor sistema político; IV: Otros casos/casos de difícil clasificación.

La judicialización de la política como resultado no buscado por los actores

A la luz de estos resultados, parece claro que en los veinte años que transcurren entre 1985 y 2005 se ha dado un incremento de los casos en que asuntos políticos son dirimidos en los tribunales. Pero además, se ha dado un incremento de la complejidad y de la repercusión pública que obtienen. En lo que a estas situaciones se refiere, el uso de la noción de «judicialización de la política» estaría fundamentado.

Se puede adelantar una primera constatación: el crecimiento de las intervenciones de los tribunales en los conflictos políticos aquí definidos no es producto de una coyuntura. Parece tener un carácter más bien estructural. El término «estructural» se emplea aquí en un sentido sencillo: el fenómeno muestra permanencia, no parece tender a desaparecer, y su evolución no ha sido buscada por ningún actor en particular.

1. En el mediano plazo, la aparición de casos es estable, ya que no hay períodos prolongados sin casos, y la variación presenta un patrón de incremento sostenido. Se puede argumentar en contrario, observando que existen variaciones anuales fuertes. Sin embargo, los casos más complejos se prolongan en el tiempo —a veces años— y los más breves raramente se dilucidan antes de un año. Por esa razón, las variaciones deben observarse en períodos más largos. También podría objetarse que la tendencia es diferente cuando se separan los tipos de casos. Como muestran los gráficos anteriores, los casos de tipo I y III mantienen una tendencia creciente bastante nítida cuando se observan los quinquenios presidenciales. Los casos de tipo II muestran una pauta diferente, pero

como se observa en la tabla 1, el crecimiento posterior al 2000 está concentrado en 2001 y 2002, durante el conflictivo clima generado por la crisis. No puede decirse que el crecimiento en el tipo I y III sea causado por la crisis, ya que estos casos se disparan desde 1995. Entonces, la afirmación de que existe estabilidad en el incremento general de los casos, y que este incremento se da en dos de los tres tipos estudiados, tiene mayor evidencia a favor que la hipótesis contraria.

2. Este crecimiento de intervenciones judiciales no ha sido promovido por ningún actor en particular (más allá de quién promoviera cada caso individual). Existe fuerte evidencia de que los jueces no han promovido la judicialización de los conflictos. Entre 1985 y 2005, solo se encuentran tres casos en que la acción judicial ocurrió por vía de oficio. Por otra parte, son numerosas las manifestaciones de magistrados que defienden una postura más bien pasiva en estos temas. A la vez, los actores políticos manifiestan reiteradamente —especialmente a partir de 1995— el rechazo a toda forma de «gobierno de los jueces» o de «intromisión» de los jueces en el terreno de la política de partidos. Así, los diputados nacionalistas califican de «exceso» la actitud del juez que en 1996 reitera la solicitud de desafuero de Morelli por el caso de irregularidades denunciadas en la Comisión Técnico Mixta de Salto Grande⁶. Más fuertes son las declaraciones del senador Santoro, ese mismo año, cuando otro juez envía un interrogatorio a legisladores sobre el caso Focoex. En ese caso, el senado y el juez —Washington Balliva— debaten públicamente sobre los límites de la respectiva independencia de los poderes. Santoro comparó la situación con lo que sucedía con los generales del ejército en los años previos al golpe, y se insinúa la posibilidad de que el juez esté haciendo algún tipo de persecución política.⁷ En 1997, un tribunal de apelaciones se arriesga a opinar que la Justicia podría constituirse en ‘voz de la conciencia’ de la ciudadanía, frente a la sensación de crecientes irregularidades en la función pública. La respuesta de los actores políticos es que la justicia estaba entrando en terreno peligroso. Un dirigente nacionalista contestaba: «La función de los jueces no es la de ser conciencia moral de nadie ni de nada: su función es la de ser jueces y juzgar según las leyes (las cuales incluso pueden estar muy lejos de la moral) [...] la sociedad uruguaya, el conjunto de los uruguayos, no hemos confiado a nadie en particular la representación de nuestra moral pública... Cuidado con los iluminismos».⁸

La idea de que los jueces podían perseguir políticamente a los parlamentarios bajo el disfraz de una demanda judicial aparece antes y después: en 1991 Helios Sarthou (del Frente Amplio) argumenta contra aprobar un pedido

6 *Búsqueda*, 21/11/1996: 13.

7 *Búsqueda*, 8/8/1996.

8 Juan Martín Posadas, en nota de opinión en *El Observador*, cit. por *Búsqueda*, 28/08/1997: 1.

judicial de desafuero (contra Da Silva Tavares, por un delito común) debido al riesgo que significaba concederlo sin cargo probado, ya que eso podría habilitar «futuras persecuciones políticas».⁹

En general, los jueces que intentaron enfrentar directamente a los actores políticos no tuvieron mayor fortuna, siendo observados o al menos no apoyados por la Suprema Corte. Pero tampoco es verdad que hubiera una actitud persecutoria de parte de los jueces, como lo muestra la escasa cantidad de acciones emprendidas de oficio por los magistrados. En general, las actuaciones judiciales son llevadas adelante a partir de denuncias formalmente presentadas.

Entonces, el incremento de casos llevados a la justicia parece haber sido un resultado no querido por la mayoría de los actores relevantes, incluso aquellos que eventualmente llegaban a presentar denuncias frente a un hecho concreto.

Por otra parte, fuera de la crisis del 2002, no se observan coyunturas que permitan explicar por sí solas un incremento en las intervenciones judiciales sobre las luchas políticas. Siendo así, la explicación del fenómeno debe buscarse más allá de los individuos. En los siguientes capítulos se presenta la evidencia a favor de las hipótesis planteadas, las que a su vez sostienen la noción de que el principal determinante del fenómeno es la limitación de las capacidades de los partidos políticos. Es decir, de la limitación de su centralidad.

9 *Brecha*, 14/6/1991.

Judicialización, eficacia simbólica de la justicia y la situación en América Latina

En las últimas décadas, la actuación de los poderes judiciales ha comenzado a atraer la atención de los científicos sociales, como consecuencia del llamado «creciente poder de los jueces».¹ En su origen, las primeras teorías sobre el diseño del Estado de derecho concebían al poder judicial en una perspectiva restringida, configurada por las concepciones liberales y privatistas que limitaban la acción de los jueces a la tutela de derechos civiles y económicos de los individuos, defendiéndolos de las posibles intrusiones del Estado. Así concebido, el derecho estaba destinado, por una parte, al control social de los sectores «peligrosos», y por otra parte a la regulación de los intercambios económicos a través de la protección de los contratos.

Sin embargo, ya en la década del treinta, en Estados Unidos, esta concepción restringida del Poder Judicial entró en crisis cuando el gobierno de Franklin D. Roosevelt comienza a tejer el marco normativo de lo que más tarde se llamará Estado benefactor. Tal marco normativo, con su énfasis en la protección de derechos sociales y el intervencionismo de las instituciones públicas en el área económica, generó un duro enfrentamiento con la suprema corte norteamericana, que se dilucidó a favor del ejecutivo (Ackerman, 1988). Tras la segunda guerra mundial, esta tendencia se acentuó y prolongó en Europa. Desde entonces, los magistrados comenzaron a canalizar reclamos vinculados con derechos sociales reconocidos, principalmente, en la compleja normativa de la protección al trabajo (Teubner, 2000).

La prolongación de las competencias de los jueces a áreas de la actividad social antes no reguladas jurídicamente da lugar al fenómeno conocido como «judicialización». Este término se usa a la vez que otros como juridificación o legalización, y se tiende a entenderlos como sinónimos. Aunque no existe una convención definitiva, se puede distinguir judicialización de juridificación restringiendo el alcance del primer término a los conflictos que son remitidos a tribunales.

Sin embargo, el concepto se ha ido ampliando en sus alcances y parece claro que abarca varias dimensiones diferentes. Blichner y Molander distinguen cinco dimensiones de la juridificación.

1 La noción de que los jueces tienen un creciente poder en las democracias contemporáneas puede ser atribuida a Neal Tate y Torbjorn Vallinder, que propusieron la idea en un citado libro de 1995: *The Global Expansion of Judicial Power*.

- a. Refiere a la expansión de las competencias del sistema legal (particularmente referido a las «olas» históricas de constitución del sistema legal, del establecimiento de constituciones y fijación de competencias de los poderes judiciales).
- b. Refiere a los procesos a través del cual las leyes vienen a regular un número creciente de actividades diferentes (por ejemplo, las relaciones familiares).
- c. A los procesos donde de forma creciente los conflictos se solucionan por referencia a leyes.
- d. A los procesos a través del cual el sistema legal y la profesión jurídica ganan poder frente a la autoridad política legal.
- e. Un proceso donde las personas tienden a pensarse a sí mismos y a otros como sujetos legales. Es decir, como expansión de cultura jurídica.

Además, estos autores subrayan el carácter reversible de cualquiera de esos procesos de judicialización o juridificación. Si bien ciertas perspectivas teóricas —como la teoría de la modernización o de los sistemas sociales— podrían ver a los procesos de judicialización como una dimensión inherente a la evolución societal en dirección a una mayor diferenciación institucional (lo que implica demanda creciente de integración vía el derecho), la observación indica que los procesos de desjudicialización o dejuridificación también son posibles en cada una de las dimensiones señaladas, y que procesos de juridificación en un aspecto pueden ser acompañados de dejuridificaciones en otro. Por otra parte, tampoco se pueden establecer nexos causales universales entre las dimensiones (es decir, en algunos casos la juridificación constitutiva A puede causar la expansión del derecho positivo B, pero en otros casos puede no ser así). En consecuencia, no es posible establecer un modelo único de juridificación o, lo que es lo mismo, cada proceso de judicialización debe ser explicado en el contexto de cada sistema social históricamente dado (Blichner y Molander, 2005, 2008).

Sin embargo, la explicación más general sobre estos fenómenos tiende a señalar que responden a una sustitución de la regulación cultural por la jurídica. Es decir, conflictos no existentes o antes regulados de formas tradicionales, aparecen o ya no pueden ser contenidos en tales formas como efecto de cambios en la esfera de las relaciones sociales. Por ejemplo, como efecto de los procesos de modernización que impulsan la obsolescencia de patrones de comportamiento o formas de resolución de conflictos no judiciales.

Esta es una lectura bastante común del fenómeno de judicialización, pero que adquiere una forma más refinada en Habermas. Para Habermas, el problema se plantea en términos de tensión entre facticidad y validez, entre el orden empírico dado por el entramado de acciones estratégicas y el orden normativo sostenido por agentes orientados al entendimiento. El problema que se plantea en las sociedades modernas es

[...] el de cómo estabilizar la validez de un orden social en el que desde el punto de vista de los actores mismos se establece una clara diferenciación

entre la acción comunicativa, tras haberse vuelto autónoma, y las interacciones de tipo estratégico [...] En lo que sigue, partiré de la situación de una sociedad profundamente profanizada en la que los órdenes normativos han de poder mantenerse sin garantías metasociales. Tampoco las certezas del mundo de vida, ya pluralizadas y cada vez más diferenciadas, ofrecen una compensación que baste a paliar tal déficit (Habermas, 1998: 87-88).

A esa pregunta —la de cómo estabilizar la validez del orden social— la respuesta debería ser el derecho, ya que las normas que permiten acoplar orientación al éxito y orientación al entendimiento deben cumplir dos condiciones contradictorias: su autoridad debe tener «la fuerza de lo fáctico», y deben satisfacer pretensiones de validez normativas intersubjetivamente reconocidas (Habermas, 1998: 89).

¿Cómo es el proceso por medio del cual el derecho logra responder —al menos mínimamente— las crecientes demandas de integración en una sociedad cada vez más diferenciada funcionalmente? Habermas se apoya en Parsons para proponer tres vías: mediante el anclaje de los medios de control sistémico —dinero, poder administrativo— en el mundo de vida mediante la institucionalización jurídica de mercados y organizaciones burocráticas; mediante la juridificación de los contextos de integración donde los conflictos previamente se solucionaban en términos de lealtad y confianza; y finalmente —como contrapartida a lo anterior— la universalización del status de ciudadano con su positivización en derecho público. Pero además

El núcleo de este papel de ciudadano lo constituyen derechos de participación política que se tornan efectivos en las nuevas formas de tráfico de la sociedad civil, esto es, en una red de asociaciones voluntarias, protegida en términos de derechos fundamentales, así como en las formas de comunicación de un espacio público político establecido mediante los medios de comunicación de masas (Habermas, 1998: 140).

Se puede invertir el razonamiento y pensar que una fuerte sociedad civil, una esfera de la opinión pública potente y un blindaje jurídico efectivo para ambas son señales de diferenciación funcional que ha ocurrido con inclusión plena. Se deduce además que sociedad civil, esfera de la opinión pública y sistema jurídico son los tres soportes de la inclusión, entendida —tal como la entiende Habermas— como ciudadanía política plena.

Al derecho se agrega el proceso político para superar los problemas de integración que desbordan los mecanismos habituales de entendimiento, y más que como dos sistemas autónomos y clausurados, derecho y política deben entenderse como una constelación institucional que aborda y da cuenta de los desafíos más graves para la reproducción social. Para terminar de comprender bien esta capacidad del derecho, y la particular forma en que se enlaza con el proceso político, es necesario abordar el problema de la eficacia simbólica de la justicia.

Eficacia simbólica y particularización de conflictos

Cuando se trata de conflictos políticos, hay una serie de utilidades posibles en el recurso a la justicia que son comunes a cualquier otro litigio: la reparación de daños o agravios producidos por una acción ilegal. En ocasiones, ciertos conflictos políticos judicializados persiguen esta finalidad de forma primordial. Por ejemplo, los recursos presentados por el movimiento de vecinos de La Teja por la contaminación por plomo tenían por finalidad conseguir que el Estado se hiciera cargo de la relocalización de sus hogares, entre otras cosas. Pero incluso en estos casos, el carácter público de los conflictos trae otro elemento a colación: la posibilidad de obtener una sanción simbólica contra el autor del agravio. Este efecto puede denominarse «eficacia simbólica».

En términos de Bourdieu, la eficacia simbólica de la justicia deriva de la lógica del campo jurídico. A la interna, el campo se estructura sobre las líneas de fractura de las relaciones de fuerza que lo componen. Estas relaciones de fuerza determinan los resultados de las competencias por el monopolio de la capacidad de «decir el derecho». En otros términos, el campo jurídico tiene como apuesta constituyente el reconocimiento de la capacidad de decidir qué es lo legal o ilegal en cada caso. Esta competencia, sin embargo, tiene sentido si se realiza dentro de la lógica específica del razonamiento jurídico, lógica que determina el universo de soluciones jurídicamente admisibles.

Para Bourdieu, esta competencia interna refuerza la separación entre profesionales y profanos, especialmente porque genera un lenguaje esotérico y una serie de esquemas de comportamientos comunes a los participantes del campo, pero no para quienes son extraños a él. A la vez, esto refuerza la noción de que el sistema de normas es independiente de las relaciones de fuerza que, por esto mismo, consagra. Así, el funcionamiento del campo jurídico tiende a generar comprensiones de sentido común que otorgan apariencias de fundamento trascendental a la razón jurídica y a la creencia en la visión de mundo social que la razón jurídica produce. Los efectos de ‘apriorización’, de ‘neutralización’ y de ‘universalización’, son los que terminan dotando al conjunto del sistema de la capacidad de imponer significados en situaciones de controversia y de antagonismo (Bourdieu, 2000). En particular, las sentencias judiciales, en la medida en que se apoyan en un campo jurídico que obtiene esa capacidad de funcionamiento autónomo, poseen esa eficacia simbólica que resulta esencial para dirimir conflictos, especialmente cuando se trata de asuntos que *afectan a colectivos y no existe interpretación consensuada* sobre ellos. Esto es, cuando se trata de conflictos políticos.

Precisamente es en referencia a esto que Raúl Rojo interpreta la judicialización como una esclusa que permite penetrar una esfera de la opinión pública blindada. La justicia es definida de manera cotidiana «como la instancia moral por defecto» y lo que se solicita es que se «diga el derecho» (de allí que este autor prefiera hablar de *jurisdiccionalización*, recogiendo la raíz latina del término:

juris dictio). Más que resultados concretos, las acciones judiciales se emprenden muchas veces buscando reconocimiento institucional y efectos a través del impacto mediático, así como generar un espacio público de compromiso que actúe aglutinando movimientos sociales que luchan por derechos o intereses colectivos. Desde esta perspectiva, la judicialización no despolitiza la democracia —como se da a entender al hablar de «gobierno de los jueces»—, sino que es consecuencia de la aceleración en la politización de la democracia. En ese contexto, los jueces actúan como poder supletorio, frente a la incapacidad institucional para resolver casos que involucren intereses particulares poderosos. En el caso de América Latina, los ejemplos son Argentina —donde los jueces adquirieron importancia protagónica en la persecución de casos de violaciones de derechos humanos— y Brasil, donde actuaron en la persecución de casos de corrupción (Rojo, s/f, 1995, 2003).

Así, el efecto simbólico es uno de los elementos que los actores pueden buscar al llevar sus conflictos a la justicia. Pero a veces se puede buscar el efecto contrario: al introducir conflictos en la esfera judicial, se obtienen resultados de amortiguación del enfrentamiento al quitar el asunto de la agenda pública, como consecuencia de lo dilatado del proceso, y de particularización de reclamos con pretensión de universalidad (lo que le quita relevancia política al reclamo). De hecho, el recurso a la justicia puede tener efectos ambivalentes, lo que contribuye también a que se trate de una solución poco deseable la mayoría de las veces. Dependiendo de las circunstancias, procesos convencionales pueden llevar a despolitizar asuntos inicialmente políticos, pero en países como Estados Unidos es posible convencer a jurados de los fundamentos políticos de acciones técnicamente delictivas. En general, los sistemas judiciales inspirados en el modelo europeo continental (como es el caso de Uruguay) son menos adecuados para este tipo de prácticas. Pero incluso en Estados Unidos, el movimiento por los derechos civiles en el sur, durante los años cincuenta, fue más afectado por la persecución judicial no violenta que por la represión directa. Por el contrario, el movimiento pacifista en los años sesenta fue sostenido por la acción judicial. Allí fue importante la acción de un conjunto de abogados formados en el clima antibélico de la época (Barkan, 1986: 153-161).

En este punto, interesa destacar por qué la justicia puede ser un mecanismo de control de movimientos sociales muy eficiente. El principal elemento es que el litigio está pensando en términos individuales, toda vez que el sujeto de derechos y obligaciones es, básicamente, el individuo. Introducir un tema político —por tanto, de interés colectivo— en un proceso judicial puede llevar a transformarlo en problema particular —ese era el dilema que tenían las organizaciones de derechos humanos cuando debían decidir si reclamaban compensaciones monetarias por los daños sufridos en la persecución política. Más específicamente, la criminalización de la protesta busca ese objetivo: imponer la definición de criminal a los activistas y deslegitimar el movimiento como un todo.

Derecho, estado y sociedad civil en América Latina

En una línea de razonamiento similar a la de Habermas, Enrique Peruzzotti señala que la sola existencia de capacidad de movilización, o incluso de veto, desde movimientos de la sociedad civil no debería entenderse como signo de fortaleza de la sociedad civil. Por el contrario, lo esencial sería la existencia efectiva de un conjunto de derechos fundamentales asegurados por un sistema legal racional con capacidad de imponer sus decisiones. Así, el estado de derecho se establecería a través de la interdependencia de tres elementos: estado jurificado —sometido a la ley—, sociedad civil institucionalizada, sistema legal racional efectivo. Ninguno de ellos existe sin alguno de los otros. Este modelo, coincidente con lo que se denomina democracia constitucional, tiene un componente normativo explícito, pero es útil también en su capacidad descriptiva. Así, lo característico de la sociedad argentina sería el efecto desinstitucionalizante introducido por los movimientos populistas (Peruzzotti, 1995, 1999). Cabría argumentar que, a su vez, la aparición de movimientos populistas puede leerse como consecuencia de lógicas sistémicas fuertemente autonomizadas. El desarrollo de estas cuestiones se aparta del objetivo de este trabajo, pero sirven de punto de partida para observar el papel del sistema judicial en sociedades con problemas de integración social y restricciones a la ciudadanía política. Tradicionalmente, el sistema judicial cumple funciones de control social de las clases peligrosas —en su faz penal— y de regulación de los contratos —en su faz civil. América Latina se caracterizó siempre por bajos niveles de confianza en la eficacia de los sistemas judiciales para cumplir con una y otra tarea. Esto no es sorprendente en el contexto de estados de derechos débilmente implantados, donde predominaron y predominan lógicas autoritarias y particularistas. Más en general, un contexto donde los actores sociales, las fuerzas políticas y el Estado no se distinguen claramente, tal como ha señalado Alain Touraine (Touraine, 1987). En ese sentido, la judicialización de amplias esferas de la política y la vida cotidiana puede leerse como un avance hacia mayores niveles de racionalización, pero a la vez arriesga tener consecuencias negativas cuando las democracias no están consolidadas (Couso, 2004).² Por ejemplo, el costo de tomar decisiones que afectan luchas políticas importantes puede llevar a intervenciones más o menos directas de los gobiernos.³

La evaluación de la judicialización tiene un signo opuesto en otros autores. Una investigación llevada a cabo por Raúl Rojo, y que compara esos procesos en Québec y Brasil, concluye que en la ciudad canadiense el recurso a los tribunales

2 Couso se refiere especialmente al control constitucional, pero su reflexión puede aplicarse al conjunto de la actividad judicial en política.

3 Por ejemplo, el enfrentamiento entre el Tribunal Constitucional, la Suprema Corte y el gobierno de Evo Morales, en Bolivia, a mediados de 2007. El motivo fue el cambio de jueces en el juicio a Sánchez de Lozada. Más recientemente, las polémicas leyes de reforma del Poder Judicial promulgadas por el gobierno argentino en 2013 pueden ser entendidas desde esta perspectiva.

(o a instancias jurídicas administrativas o incluso privadas) para solucionar conflictos sociales o amparar derechos, se explica en gran medida por la confianza de los actores en el Estado (al que se ve eficiente y dedicado a la búsqueda del bien común). Pero en Brasil, por el contrario, muchas veces las acciones judiciales se emprenden contra o a pesar del Estado, al que se ve lento e incapaz de solucionar agravios. La cuestión, entonces, es por qué de todas maneras existe una creciente demanda de los tribunales para este tipo de asuntos. Rojo propone tres hipótesis. La primera es que el proceso judicial, aun cuando no tenga resultado efectivo, implica un reconocimiento institucional, la legitimación de sus demandas y eventualmente su publicitación. Se trataría, como se ha dicho, del uso de la eficacia simbólica de la justicia. En segundo lugar, la judicialización (*judicialisation*) puede otorgar credenciales para acceder a los medios, y promover por esa vía el escándalo (que puede tener efectos más reales que las sentencias). En tercer lugar, porque la judicialización puede generar un espacio de articulación para actores sociales comprometidos con transformar alguna experiencia agravante en demanda de derechos. Es decir, es una vía de construcción de acción colectiva y espacio público. Como se ha visto, es debido a esto que Rojo entiende que más que despolitización de la democracia, la judicialización puede ser consecuencia de una «politización súbita de la democracia» debida al ingreso a la esfera pública de conflictos antes resueltos en los marcos culturales tradicionales, por medio de la religión o por vía de la fuerza (Rojo, 2002). En otros textos, Rojo subraya que los jueces asumieron, en Brasil, un «papel supletorio» frente a los déficits institucionales.

Conclusiones parecidas pueden encontrarse, también para el caso de Brasil, en Werneck Viana *et al.* (1999). Otros autores encuentran resultados diferentes según los contextos. Karina Ansolabehere señala que en Argentina, la postura general del Poder Judicial frente al control constitucional de leyes o situaciones políticamente álgidas fue de ‘mínima’, seguramente por una cuestión de supervivencia en situaciones de debilidad institucional. En México, en cambio, se tendió a posiciones de ‘máxima’ incidencia, pero la explicación debe buscarse en un mayor nivel de autonomía de la Corte Suprema frente al conjunto de los jueces. Para Ansolabehere, una Corte Suprema que actúa como «primus inter pares» podría ser sancionada por otros jueces en el caso de tomar decisiones políticamente costosas (Ansolabehere, 2005).

La dificultad para valorar las consecuencias de los procesos de judicialización no impide observar que se perfilan, en estos y otros autores, ciertos elementos comunes a la hora de explicar el fenómeno en América Latina.

- a. Un elemento común a varias situaciones de judicialización política se encuentra en las tensiones desatadas por la introducción de la agenda neoliberal en los años noventa, especialmente en países donde existieron sectores con fuerte capacidad de veto o no existían consensos parlamentarios que permitieran vehiculizar fácilmente las reformas. Es el caso de Brasil, en donde estas condiciones impulsaron a introducir las

reformas por vías discutiblemente legítimas, lo que provocó el uso de los recursos de inconstitucionalidad (Viana *et al.*, 1999:51).

- b. Relacionado o no con lo anterior, la explosión de casos de corrupción y la mayor atención pública a situaciones de irregularidades cometidas por funcionarios públicos de alto nivel.
- c. La existencia de situaciones no resueltas en materia de derechos humanos en el período posautoritario.
- d. Situaciones referentes a cambios de actitud de los jueces, o de diversos incentivos a los magistrados según el tipo de diseño institucional.
- e. Finalmente, las contradicciones entre reclamos ciudadanos y los déficits de respuesta del Estado.

Puede argumentarse que estos elementos refieren a varias dimensiones de cambios estructurales ocurridas a nivel global y regional. En primer lugar, los cambios en la economía global, con sus impactos en las relaciones de fuerza entre distintos actores. En segundo lugar, las tensiones generadas por la agenda neoliberal primero, y la agenda neodesarrollista después. En tercer lugar, los cambios a nivel de la cultura y la sociedad civil, con la aparición de nuevas identidades, nuevos actores y nuevos movimientos sociales.

Según estos elementos, cabe recoger la idea de que la judicialización debe entenderse como consecuencia de cambios ocurridos en dos espacios: en el espacio interno del sistema político, incluyendo en esto las relaciones de los actores políticos con el Estado; y en las relaciones entre sociedad civil y sistema político. De ser esto correcto, entonces los procesos de judicialización en Uruguay deben entenderse a la luz de los conflictos internos al sistema político, por un lado, y los conflictos que involucran a la sociedad civil contra el sistema político, por otro. Por supuesto, ambos escenarios se superponen, pero la distinción analítica puede suponerse válida para ingresar al examen de los datos del fenómeno en Uruguay. En Uruguay, el punto de partida es suponer que el cambio en las relaciones Estado /sistema político / sociedad civil se expresa principalmente en cambios en la centralidad del sistema de partidos. En el siguiente capítulo se ingresa a esa discusión.

La judicialización de la política en Uruguay: los elementos contextuales

En línea con lo expuesto hasta ahora, este capítulo describe los procesos que se consideran determinantes en el desarrollo de la judicialización de la política en Uruguay. Dado que se trata de un fenómeno histórico, lo que corresponde es organizar la exposición en términos de esquemas narrativo-históricos: ciertos procesos o acontecimientos sirven de antecedentes a otros. En este capítulo, se presentan siete elementos que pueden considerarse determinantes, y que se desarrollan en tres niveles de generalidad.

Como se señaló, el principal elemento es la centralidad de los partidos políticos en la sociedad uruguaya (1). O, más precisamente, en las crecientes restricciones a esta centralidad. Ese, entonces, es el primer elemento a presentar, y configura el nivel más general de determinación, ya que se trata de un proceso que tiene consecuencias múltiples, pero no necesariamente ni principalmente termina en la judicialización de conflictos políticos.

En un nivel intermedio, se ubican tres elementos que están más directamente relacionados con la judicialización de la política. En primer lugar, los relativamente altos niveles de independencia judicial en Uruguay (2). En segundo lugar, la aparición o incremento de casos de irregularidades en el Estado, así como los factores que contribuyen a que estos tengan amplia repercusión pública (3). En tercer lugar, la aparición en la agenda de problemas no tradicionales frente a los que el sistema político tiene dificultades para gestionar, como el tema de las violaciones de derechos humanos durante la dictadura, o los problemas ambientales (4).

En el nivel más concreto, tres elementos son postulados como disparadores más inmediatos del proceso de judicialización. El primero refiere a la homogeneidad ideológica, especialmente entre los actores políticos (5). El segundo refiere a los altos niveles de competencia política (6). El tercero a la aparición incipiente de movimientos sociales con nuevas características, los que en la literatura se conocen como «nuevos movimientos sociales» (7). Estos últimos tres elementos son los que configuran las hipótesis que guiarán el análisis de casos.

Centralidad de los partidos

Existe cierto consenso respecto a lo que se ha dado en llamar «centralidad de los partidos políticos» en Uruguay. Algunos autores han propuesto hablar de «partidocracia» para acentuar la idea de que los partidos han ejercido funciones de conducción y liderazgo social más allá de lo que implican sus funciones de

representación, y que lo distinguirían, como forma de dominación, de la burocracia, la tecnocracia o la hierocracia. Habría tres características importantes que darían cuenta de estas diferencias: la honda implantación social de los partidos, el ser «constitutivamente polémicos» —no buscarían la unicidad de la racionalidad burocrática o tecnocrática—, y el hecho de diferenciarse continuamente en ganadores y perdedores, pero articulando «por debajo» (Caetano *et al.*, 1989). Aunque el término partidocracia resulta exagerado, resalta qué es lo que hace —o hizo— centrales a los partidos uruguayos. Se trata de que no tienen competencia seria en cuanto a la capacidad de generar programas y conducir el estado, en cuanto a ser las principales fuentes de identidad social y en cuanto contienen a las elites que gestionan la administración pública.

En este último sentido, Lanzaro ha hablado de «partidos keynesianos», es decir, partidos que además de cumplir funciones clásicas (articulación, dirección política de la sociedad, generación de opinión y cultura política) cumplen funciones de productores y distribuidores de bienes y servicios públicos. Mientras en otros países el desarrollo del Estado de bienestar se realizó conjuntamente con la extensión de una burocracia «weberiana», en Uruguay «la extensión del Estado fue dominada, gerenciada, preferentemente referida a la participación de los partidos como grandes gestores..., productores y repartidores de bienes» (Lanzaro, 1998: 123). Aunque el término «keynesiano» es dudoso, parece claro que la dinámica de los partidos tradicionales entre el comienzo y la década de los sesenta del siglo XX estuvo dominada por la tónica particularista en la gestión de las prestaciones sociales —al punto de poder hablarse de «ciudadanías partidarias» paralelas a las instituciones oficiales (Castellano, 1996; Filgueira y Filgueira, 1996; Rama, 1971)—, y por una mezcla de competitividad y complementariedad en el desarrollo de las instituciones políticas (Lissidini, 2002). Tanto uno como otro mecanismo colaboraron para dar ese carácter «amortiguador» a la sociedad uruguaya, descrito por Real de Azúa.

Entonces, el panorama de las relaciones entre los partidos políticos, el Estado y la sociedad civil, en Uruguay, muestra que los primeros penetran y articulan tanto la gestión administrativa pública como la organización de identidad y lealtades en la sociedad civil. Como es evidente, este modelo pudo subsistir mientras era posible gestionar la distribución del excedente de esta manera. La crisis de los años sesenta quebró el modelo de regulación social y terminó por quitar a los partidos del eje de las decisiones cruciales en materia política. El sistema de partidos pierde centralidad y entonces

Pierde capacidad de predominio, no logra caudillar [sic] la renovación por más que de alguna manera haya habido iniciativas de renovación, no logra mantener la dirección general y el sistema de intermediación en la sociedad. Y efectivamente va a haber una ruptura hacia la corporativización de la política [...] (Lanzaro, 1993: 49).

El proceso de restauración democrática entre 1980 y 1985 muestra, primero, un florecimiento de una sociedad civil organizada en múltiples movimientos

con alto grado de participación y capacidad de innovación. Luego, estos movimientos son empujados hacia el repliegue por diversas causas, una de las principales fue la desconfianza de las elites hacia el «movimientismo» de este tipo de organizaciones (un elemento común a otras situaciones de transición, tanto en América Latina —Peruzzotti, 2007— como en Europa del Este —Arato, 1996). En el caso de Uruguay, las elites políticas recuperaron capacidades de liderazgo y legitimidad, lo que se traduce en el reestablecimiento, al menos parcial, de la centralidad del sistema de partidos. Y además, una centralidad que se mantiene hasta la fecha, aunque con problemas. Alicia Lissidini propone que ese hecho se explica por la «fórmula de Offe» (la combinación de sistema de bienestar y democracia representativa) y el crecimiento de la izquierda que, además de defender posiciones estatistas en una época signada por las posiciones neoliberales, reintroduce el antagonismo en el debate y da «sentido» a la política (Lissidini, 2002).¹

Sin embargo, es evidente que el papel de los partidos ha cambiado desde mediados del siglo XX a la fecha. Uno de los elementos más relevantes de aquel modelo, la generación de redes de lealtades sostenida en la provisión particularista de bienes del Estado, se ha visto restringida de manera importante. En primer lugar, por las dificultades de mantener modos de asignación de recursos de manera «keynesiana» (o parecidas) en un contexto de economía globalizada y con elevados déficits públicos; en segundo lugar, porque los procesos de desregulación y liberalización de la economía, si bien graduales desde la apertura democrática, habían sido ya muy acentuados durante la dictadura (Moreira, 2001) y restringieron la disponibilidad de recursos disponibles; en tercer lugar, por nuevas modalidades de conducción que limitan las autonomías de los dirigentes partidarios de nivel medio y bajo.

El Parlamento pos-1985 no es el Parlamento de los años cuarenta y cincuenta, como tampoco lo es el Poder Ejecutivo. Las responsabilidades y el potencial institucional han ido variando tras los cambios institucionales y los aprendizajes desarrollados por los actores. Un parlamentario en la década del cincuenta era, además de representante y legislador, un proveedor de servicios de su electorado. Los parlamentarios actuales no solo no desarrollan esa tarea, sino que encuentran dificultades para acceder a las jerarquías más altas del Estado. El protagonismo de los representantes decayó a tal punto que buena parte de ellos lucen como ilustres desconocidos ante los ojos de la ciudadanía tal cual lo revelan las encuestas de opinión pública. Este cambio provoca un nuevo escenario donde la función parlamentaria se ha mutado, afectando el desarrollo de las carreras políticas y redimensionando su relación con la ciudadanía (PNUD, 2008: 265).

Algo similar señala, entre otros, Falero (2008: 158) al observar que luego de la dictadura el Poder Ejecutivo relegó a un segundo plano al Parlamento,

1 En rigor Lissidini se refiere a la «política» y no al sistema de partidos; sin embargo, los argumentos que explican la legitimidad de la política sirven también para explicar por qué se sostiene el sistema de partidos.

privilegiando las potestades de las oficinas y comisiones de administración. Los partidos continúan siendo identidades importantes, al menos entre las generaciones que llegaron a votar en 2004, y continúan siendo los únicos capaces de propuestas articuladoras para toda la sociedad, pero parecen haber perdido capacidad de movilización de masas y de penetración dentro de la urdimbre misma del tejido social.

Si esta observación es correcta, permite interpretar los cambios ocurridos en las mediaciones entre sociedad civil y Estado. Según la descripción hecha hasta el momento, el «sistema de esclusas»² entre sociedad civil y sistema administrativo estaba formado, casi en exclusividad, por el sistema de partidos y el Parlamento. Esto incluía la tramitación de problemas, tanto de forma «normal» (mediante los procesos administrativos que desmenuzan problemas) como «extraordinaria» (mediante la tematización y debate público), y puede inferirse que el papel que jugó tanto la administración pública como el sistema judicial era claramente secundario. La crisis del sistema de partidos a finales de los sesenta tiene como consecuencias, en esta línea de razonamiento, que la sociedad civil solo puede articular sus demandas por vía de la movilización, y que lo que Habermas denomina «poder social» —básicamente, los grupos de interés empresarial, y luego la elite militar— pasan a tomar la conducción del gobierno por sí mismas, sin mediación partidaria.

La pregunta pasa a ser cómo el sistema de partidos logra contener a la sociedad civil, por una parte, y al poder social, por otro, en el contexto de la restauración democrática, cuando los elementos que sostenían el modelo ya no existen. Responder a esta pregunta excede los límites de este trabajo, pero al menos deben señalarse algunas posibles respuestas.

Por una parte, los actores con mayor peso dentro del esquema de relaciones de fuerza que caracterizó al Uruguay neobatllista perdieron importancia. Si hasta 1970 los tres actores centrales eran los ganaderos, los industriales y los sindicatos, hacia los años noventa los dos últimos estaban seriamente amenazados por los procesos de apertura económica, y los primeros, muy debilitados económicamente, lograron mantener sus posiciones dentro del conjunto de las clases dominantes mediante una estrategia simbólica exitosa, a la vez que articulando una alianza tácita con otros sectores con menores niveles de legitimidad pero mayor peso económico —banqueros e importadores— (Riella, 2004). Una lectura posible es que durante los veinte años que continuaron a 1985, los gobiernos actualizaron las prácticas propias de la sociedad amortiguadora con nuevos actores y nuevas lógicas: si hasta 1958 captaban excedentes ganaderos para volcarlos a subsidios industriales y prestaciones sociales, promoviendo la consolidación de fuertes actores de clase, ahora captan recursos para financiar el aparato del

2 En el sentido de Peters (cit. por Habermas, 1998: 436). Lo mismo las nociones de tratamiento normal y extraordinario de problemas. Las «esclusas» refieren a los puntos donde las demandas más o menos estructuradas de la sociedad civil pueden transformarse en disposiciones formales y entrar al sistema político administrativo.

Estado y las prestaciones sociales fortaleciendo actores corporativos antes que de clase. De esta forma, el problema de las demandas desde la sociedad civil se resuelve porque la sociedad civil ya no tendría una vía de canalización fluida para perturbar a la administración, y porque los actores con poder social se apoyan unos a otros, pero a la vez se limitan mutuamente. Obviamente, la consecuencia perversa de esta incapacidad sería la generación de una sociedad civil movilizadora en términos populistas. Eso no sucedió, aunque existieron conatos cuya desaparición requiere de dos respuestas adicionales.

La primera de estas respuestas adicionales ya viene dada por las hipótesis de Lissidini, mencionadas arriba. El ingreso de la izquierda como partido con posibilidades reales en la competencia política, abrió un canal de expresión de las demandas de la sociedad civil, al menos de manera simbólica o diferida hacia el futuro. A la vez, los institutos de democracia directa funcionaron para bloquear cambios de políticas drásticos, y al menos contribuyeron a legitimar el sistema democrático como un todo (Lissidini, 2002; Moreira, 2004).

La segunda respuesta adicional es la que interesa para los fines de este trabajo. En ciertas circunstancias, el sistema judicial funcionó, de manera inesperada y a pesar de las intenciones de los actores, como esclusa para codificar las demandas. Así, los procesos de judicialización de la política deben ser considerados manifestación de los crecientes bloqueos del sistema de partidos para articular la sociedad civil y los imperativos corporativos, por una parte, y para seguir reproduciéndose como elite, por otra.

¿Por qué se recurre a los tribunales en ocasión de un conflicto político? En principio, hay dos grandes razones que pueden impulsar a los actores a buscar judicializar el litigio. La primera es que a través de los tribunales se pueden lograr ciertos efectos importantes, y en general estos efectos refieren a la *eficacia simbólica de la justicia*, de la que ya se habló en el primer capítulo. La segunda razón es la percepción de que las decisiones judiciales no pueden ser fácilmente determinadas por los interesados, incluso cuando su capital político es importante. En otras palabras, el capital político no es suficiente como para determinar la decisión judicial. Esto lleva a considerar el problema de la *independencia judicial*.

La independencia judicial

Tanto para los actores políticos, como para los actores de la sociedad civil, el recurrir a la justicia no es una decisión sencilla, puesto que los resultados suelen ser inciertos. Raramente los casos complejos admiten una solución jurídica única y evidente, y no es fácil ejercer influencia sobre los jueces. Esto equivale a afirmar que los niveles de independencia judicial son relativamente altos en Uruguay, lo que es típico de las situaciones donde existe judicialización (Guarnieri y Pederzoli, 1999).

Por tanto, conviene detenerse a considerar el problema de la independencia judicial y de los fiscales, especialmente considerando la capacidad de los actores políticos para influir en los magistrados y en el sistema judicial como un todo. Para comenzar, resulta obvia la existencia de casos de notoria injerencia política sobre el Poder Judicial, pero el hecho mismo de que esas situaciones generen polémicas muestra la dificultad que tienen los actores políticos para restringir las opciones de los jueces y fiscales. Existen, sin embargo, elementos que deben ser analizados, para lo cual el principal antecedente es una investigación realizada por María del Huerto Amarillo y Fernando Urioste en 1988 (Amarillo y Urioste, 1990).

En ese trabajo se pueden distinguir cinco dimensiones principales que resumen las restricciones a la independencia.

Autonomía financiera y carencia de recursos (especialmente referido a casos de investigación de delitos complejos)

El problema de la autonomía financiera quedó planteado de manera patente cuando al aprobarse el primer presupuesto del Poder Judicial, tras la dictadura, el gobierno de Julio María Sanguinetti lo vetó y obligó a sustituirlo por otro. Más que la reducción de los recursos que esto introdujo, lo importante fue que cambió —de forma bastante forzada— la interpretación del artículo constitucional que establece que el presupuesto judicial es propuesto por la Suprema Corte de Justicia (SCJ) y votado por el Parlamento. Una interpretación plausible es que este hecho significó —junto con la conservación de miembros de la suprema corte de la dictadura en su puesto— un mecanismo eficaz de recorte de las potestades judiciales: por una parte, la Suprema Corte debe decidir como tribunal de casación y tribunal constitucional, y por tanto tiene que enfrentar la posibilidad de revocar decisiones políticas importantes; por otro, debe solicitar recursos a los mismos actores políticos a los que les revoca esas decisiones (Sarlo, 2005).

Por otra parte, la ausencia de recursos financieros y técnicos para financiar la investigación de delitos complejos es un elemento reiterado en las declaraciones de magistrados. En ocasiones, se encuentran declaraciones explícitas que señalan este hecho como factor determinante para el archivo de causas.³

Percepción de aislamiento y bajo estatus

Los jueces entrevistados por Amarillo y Urioste en 1988 señalaban la dependencia que tenían respecto a la policía —especialmente cuando se trataba de asuntos penales— y el aislamiento en el que trabajaban en localidades del interior. Algunos manifestaban que establecían ciertas «reglas de juego» con la

3 Por ejemplo, el fiscal que lleva la causa principal en el caso Focoex solicita el archivo en 1999 señalando, entre otras razones, la falta de medios periciales para obtener pruebas. El único delito que podría haberse probado, declara, es el de abuso de funciones, pero este ya había prescrito cuando se presentó la denuncia.

policía, a fin de evitar enfrentamientos. De hecho, en aquellos años se señalaba que la política de la SCJ era evitar enfrentamientos con el ejecutivo, y que algunos jueces «como consecuencia de su enfrentamiento con la policía por motivos de violaciones de derechos humanos, fueron objeto de traslado a otra sede por decisión de la suprema corte» (Amarillo y Urioste, 1990: 85)⁴. Todo esto se traducía además en la percepción de una imagen deteriorada de los jueces y de la administración de justicia en general.

Debilidades en el diseño institucional

Uno de los elementos más polémicos señalados en el trabajo de Amarillo y Urioste fue la escasa claridad del sistema de ingresos y ascensos. Por ley se establecen ciertos requisitos básicos para ingresar, y ciertas reglas para proceder a los ascensos. Pero no existían sistemas de concursos formalizados ni métodos de evaluación transparentes. En 1990, los ingresos y ascensos dependía mucho de la opinión de los miembros de la SCJ, por lo que los aspirantes debían «hacer antesala». Esto fue parcialmente modificado en 1993, con la institucionalización de un programa de cursos que deben aprobar los aspirantes al ingreso, así como la creación de una comisión de evaluación para generar listas de prelación para los ascensos. Sin embargo, la SCJ no siempre se atuvo a las decisiones de esa comisión, y constitucionalmente tiene amplio margen de maniobra para decidir sobre el destino de los jueces.

Presencia de mecanismos no formales de influencia en la relación entre actores internos al Poder Judicial

Los mecanismos de ingreso y ascenso tienen, potencialmente, el efecto de generar redes de lealtad y dependencia de los jueces de menor nivel hacia los miembros de la SCJ. Pero, por otra parte, han existido tensiones entre los ministros y los jueces de menor nivel. Probablemente, la organización de un gremio —la Asociación de Magistrados del Uruguay— pudo tener el efecto de contrarrestar esa dependencia.

Desprotección frente a otros actores (por ejemplo, policía) especialmente en ciertos contextos (ciudades pequeñas)

Uno de los elementos recurrentes en todo el período ha sido la dificultad para lograr el acatamiento de organismos del Estado en situaciones de importancia política. Ya se ha señalado la dependencia de la policía, pero en el contexto del interior la influencia de actores locales puede ser más fuerte que en Montevideo.

4 El reciente traslado de la jueza Mariana Motta (febrero 2013) ha sido interpretado por muchos actores como una restitución de este tipo de procedimientos. La jueza Motta llevaba adelante numerosas causas por violaciones de derechos humanos, y había sido recusada públicamente por dirigentes políticos y los abogados de las causas debido a su participación en actos públicos de organizaciones de familiares de víctimas de la dictadura.

Como se observa, las restricciones afectan tanto al PJ como organización (la llamada independencia externa), como a cada juez en particular (la independencia interna). En el primer caso, el principal mecanismo de control es la restricción financiera, establecida de hecho en 1986 y luego mantenida de forma dudosamente constitucional. En el segundo caso, la no formalización de los sistemas de ingreso y ascenso permiten la cooptación y el establecimiento de redes de lealtad que habilitan el juego de influencias desde la SCJ hacia los inferiores jerárquicos. Probablemente por allí comienzan a entenderse las tensiones casi permanentes entre jueces letrados y ministros de la suprema corte, que se han observado reiteradamente desde 1985.

Sin embargo, la posibilidad de restringir la gama de opciones de los magistrados no es absoluta. La propia aparición de la investigación de Amarillo y Urioste en 1990 generó un serio conflicto a la interna del Poder Judicial, y probablemente propició o aceleró la adopción de una serie de medidas que corrigieron parcialmente estas debilidades. En particular, los sistemas de ingreso y ascenso, sin formalizarse por completo, se hicieron más transparentes, como se señaló. Por otra parte, es posible que la renovación generacional debilitara la influencia de los partidos, toda vez que en los últimos años de la dictadura ingresaron a la carrera judicial magistrados imbuidos en una concepción menos tradicional del derecho y de sus cometidos en materia política.⁵

Debe considerarse además que el complejo sistema procesal, y la existencia de normas rígidas de interpretación y aplicación de leyes, hace muy difícil ser absolutamente discrecional en la construcción de los fallos. Un juez que forzara un fallo mediante una interpretación que sus pares consideraran irracional podría recibir sanciones informales desde el conjunto del cuerpo.⁶ Un abogado (directivo del Colegio de Abogados) señalaba en el año 2007, al comentar por qué consideraba que los jueces tendían a actuar con imparcialidad incluso en casos que tocaran temas políticamente complejos:

5 En una comunicación personal, un juez penal interpretaba este hecho como fundamental para explicar el resultado de los procesos por irregularidades aparecidos en 1995.

6 La situación es menos clara respecto a los fiscales. El Ministerio Público y Fiscal es una dependencia del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), no del PJ. Por tanto, existe dependencia funcional aunque formalmente se establece que los fiscales tienen «autonomía técnica». Sin embargo, las restricciones para la independencia técnica son —al menos potencialmente— mucho mayores. En los hechos, los gobiernos han intentado con mayor o menor éxito usar a los fiscales en la persecución de actos de protesta o crítica. Más relevante es el hecho de que, en el proceso penal, los fiscales tienen el monopolio de la acusación. Esto significa que son los únicos que pueden acusar, y si deciden no perseguir un caso los jueces están obligados a decretar el archivo. Esto fue lo que permitió clausurar investigaciones en materia de derechos humanos cuando se intentó encontrar resquicios en la ley de caducidad, hasta el año 2000. Sin embargo, a esa altura aparecieron fiscales que llevaron adelante causas contra miembros civiles del gobierno militar. El uso político de las fiscalías explica la importancia de la designación del fiscal de Corte, que motivó uno de los enfrentamientos más ásperos entre gobierno y oposición en el 2005.

[lo hacen] porque saben que están en interacción permanente con sus propios pares a quienes comentan lo que hicieron, por qué esto y no aquello. Eso es parte de la vida cotidiana, encontrarse con colegas, comentar algún caso especial por su importancia o por lo que fuere. En la opinión de los pares, sale desmerecida la opinión de aquel Juez que en un asunto importante, delicado, no pueda dar razón cabal de sus decisiones. A veces lo hacen tomando un café, en una confitería, pero tienen que explicar bien por qué decidieron. El que no puede explicar bien por qué en un caso delicado o importante hizo esto o hizo aquello, genera extrañeza en sus pares y se le empieza a mirar, digamos, como una persona que no está a la altura de la función para la cual fue designada. Por lo que yo conozco, tienen ese cuidado, tratan de cubrirse, de actuar conforme a derecho, a veces de manera un tanto conservadora, estricta, pero me parece que ese es el mal menor [...].⁷

Hubo otros elementos que actuaron fortaleciendo la capacidad de los jueces y fiscales de actuar con autonomía y refieren a situaciones de contexto: fragmentación de los actores con capacidad de influencia y crecimiento de la atención de los medios de masas en temas de conflictos políticos llevados a la justicia. En general, la autonomía de los jueces es mayor cuanto mayor es la fragmentación política (Da Ros, 2006; Ferejohn, 2002), ya que cuanto mayor es la fragmentación del sistema de partidos, más posibilidades tienen los jueces de encontrar apoyos para sus decisiones. También hay que sumar el grado de fragmentación de los organismos de gobierno (es decir, qué tan autónomos pueden ser los organismos con respecto a los ejecutivos) por razones similares.

La conjunción de estos factores tuvo como consecuencia que los magistrados actuaran en ocasiones contra los intereses de importantes actores políticos. Más adelante se argumentará en qué condiciones esto fue posible. Por el momento, lo que interesa subrayar es que, a medida que avanzaba el período democrático, para los actores políticos se hizo cada vez más difícil ejercer influencia sobre el Poder Judicial, y cuando se lograba, las consecuencias eran más visibles y polémicas.

El fenómeno de la corrupción en Uruguay

Como se observó en el capítulo I, la mayor parte de los conflictos políticos llevados a tribunales tienen como tema la comisión de irregularidades en el ejercicio de la función pública. Pero, como también se señaló en la introducción, la existencia de irregularidades no es nueva ni en el país, ni en América Latina. Sin embargo, los años noventa se caracterizaron por una amplia repercusión de los hechos de corrupción política. No es posible afirmar, entonces, que la corrupción haya realmente «aumentado». Sin embargo, la visibilidad que adquirió

7 Material inédito. Entrevista realizada en el marco del proyecto de investigación «Independencia del Poder Judicial desde la perspectiva interna y de los usuarios», CSIC-Facultad de Derecho, Udelar. 2007.

el tema, junto con otros factores auxiliares, es un elemento importante en el desencadenamiento de denuncias judiciales. Por tanto, aunque este trabajo no se refiere al fenómeno de la corrupción, conviene detenerse a describirlo brevemente, apuntando a algunos elementos explicativos.

1) En primer lugar, puede afirmarse que hacia inicios de la década de los noventa se creó un clima cultural favorable a la denuncia de hechos de corrupción en el seno de la administración pública. Influyó en esto la repercusión local de hechos de corrupción de funcionarios de alto nivel en los países de la región. Particularmente, Argentina y Brasil. Además, puede sostenerse que la afinidad ideológica y programática del gobierno nacionalista con las administraciones Collor y Menem hizo plausible la presunción de falta de transparencia en la gestión.⁸ Más en general, se argumenta, al menos en la prensa de izquierda, que existe asociación —hasta lógica, si se quiere— entre neoliberalismo y falta de transparencia. Obviamente, las posiciones económicas liberales tienden a señalar lo contrario: que existe relación entre estatismo y corrupción (Rose-Ackerman, 2001).

Pero, por otra parte, el clima de sensibilidad a los casos de corrupción puede vincularse también a los aspectos más positivos de los conflictos culturales de la década del sesenta. Se ha señalado que, tras la espectacularidad de los acontecimientos protagonizados por la guerrilla urbana y los movimientos sociales, lo que se escondía era el reclamo de ampliación de la ciudadanía (Aldrichi, 2001). Costa Bonino ha señalado la aparición del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T) como contracara de una cultura particularista, típica del Uruguay de mediados de siglo (Costa Bonino, 1988).

Al mismo tiempo, el clima de sensibilidad hacia el tema no puede separarse del papel de la prensa en la denuncia o amplificación de las denuncias de corrupción. En términos más generales, la aparición de medios audiovisuales podría explicar el valor que cobran las denuncias en términos de lucha política. Cabe pensar que la aparición de la televisión, especialmente, dotó a los procesos judiciales de una visibilidad y repercusión que antes no tenían, y que esto mismo alienta la presentación de demandas.

2) Un segundo elemento lo constituye la penetración de redes público privadas en el seno de la administración pública. Es sabido que el uso irregular de recursos se observa en cualquier organización compleja, pero no necesariamente se transforma en una práctica sistemática y organizada. En los noventa, en varios países de América Latina, las modalidades de corrupción parecen hacerse más complejas y parecen tener consecuencias más graves para el interés público. En términos generales, este fenómeno ha sido vinculado con el

8 En este último caso, en el año 1991 allegados al presidente Collor lo acusan de encabezar o estar vinculado a redes de tráfico de influencias u otros hechos de corrupción. En Argentina, aparecen en los medios las denuncias de casos como el «Swiftgate» o los hechos delictivos referidos a IBM y el Banco Nación. Al menos en este caso, colabora con la presunción pública de ilícitos el hecho de que los elencos gobernantes manejen un perfil mediático que muchos pudieron considerar frívolo y ostentoso.

incremento del poder de empresas multinacionales frente a los estados nacionales, con la financierización de la economía y la «colonización» o «feudalización», —según Portantiero— de la administración pública por intereses privados; lo que Fernando Enrique Cardozo denominó «anillos burocráticos» (Portantiero, 1989). En el caso de Uruguay, la tradicional captura de los organismos públicos, por parte de los partidos políticos, como redes de reclutamiento y pago de lealtades, puede haberse continuado con el establecimiento de redes de tráfico de influencia y recursos entre empresas y actores políticos (las «redes rentistas»). Este hecho no es nuevo en Uruguay, pero con empresas de mayor porte y no nacionales, en maniobras de mayor magnitud económica, debería hacerse más difícil negociar los silencios. Incluso porque los vínculos entre empresarios y políticos en la década del cuarenta y cincuenta eran cercanos y hasta familiares, lo que no sucedía después (Zurbriggen, 2007).

Siguiendo a Panizza, la ausencia de consecuencias realmente graves en los enfrentamientos políticos revela acuerdos tácitos tras la apariencia de enfrentamientos (citado en Zurbriggen, 2007), lo que subraya que lo característico de la «red rentista» es que es un juego de suma positiva, donde todos los involucrados tienen que ganar con el mantenimiento de la red. Si eso cambió desde 1990 en adelante, cabe suponer que cambiaron los incentivos para mantenerse en la red de lealtades o que se incrementó el incentivo para llevarlos a la justicia. En los hechos, han ocurrido las dos cosas, y eso es porque han ingresado nuevos actores en las transacciones entre lo público y lo privado, y porque viejos actores asumen nuevos papeles.

En el primer caso encontramos el tipo de empresa que puede participar en las redes rentistas. Según varios análisis, a la salida de la dictadura se operó una concentración tanto del capital económico (Stolovich y Rodríguez, 1987) como del poder político (De Sierra y Longhi, 1987), por lo que las transacciones entre actores públicos y privados se concentraron en el Poder Ejecutivo y las más altas esferas político administrativas.⁹ Es decir, la participación en las redes rentistas se hizo más permeable para empresas con gran capital y ligadas a las lógicas globales, que para las empresas de capital nacional aún vinculadas a una lógica de producción para el mercado interno (Zurbriggen, 2007). Es de esperar que en este contexto, los vínculos de confianza sean más débiles, por una parte, y por otra es posible que se incrementen los incentivos para las denuncias públicas cuando la competencia es privilegiada de forma espúrea, toda vez que las oportunidades para ser resarcidos son más restringidas.

Entre los viejos actores que asumen nuevos roles, se destacan particularmente los sindicatos de funcionarios públicos. Estos han asumido un papel de vigilancia de la administración de los recursos estatales que se explica, en parte, como forma de legitimación frente a la ciudadanía —y por tanto, como forma de obtener respaldo a reclamos corporativos— y en parte como herencia de la

9 Y esto es congruente, además, con la concentración de poder en los líderes de las fracciones partidarias, en detrimento de los dirigentes de mediano nivel (véase p. 37).

orientación universalista de los movimientos sociales que operaron a la salida de la dictadura.

Finalmente, dado que una organización burocrática compleja no puede funcionar cumpliendo estrictamente las reglas formales que regulan su funcionamiento —lo que lleva a que en ocasiones sea difícil establecer si una conducta es, o no, un acto de corrupción—, el incremento de denuncias por corrupción parece atribuible a la competencia entre actores políticos. Es decir, las oportunidades para realizar acusaciones pueden ser frecuentes, más aun cuando existe una tradición que legitima el uso particularista de recursos públicos, al menos dentro de ciertos límites (Zurbriggen, 2007).

Nuevas temáticas en la arena política local

Este apartado se refiere a la aparición, en la agenda local, de temas que desbordan las capacidades de gestión del sistema político. Estas dificultades pueden ser diversas, y aquí se hace referencia solamente a dos temáticas.

Una refiere a la internacionalización de la protección de los derechos humanos, a partir de la actividad de organismos transnacionales que comenzaron a operar, o a hacerse más visibles, como consecuencia de las violaciones de derechos humanos durante las dictaduras latinoamericanas. Con ello, y con la aparición de tratados de diversa índole sobre protección a los derechos humanos se generaron repercusiones internas por dos vías: una, porque estos organismos fueron arenas donde las organizaciones de derechos humanos pudieron plantear sus reclamos —y donde los actores políticos locales no podían tener capacidad de bloqueo—, y dos, porque esos tratados generaron obligaciones jurídicas que no siempre era sencillo eludir. Es decir, la limitación al sistema político deriva de un aspecto de la interdependencia global: la institucionalización de la vigilancia internacional en materia de derechos humanos.

La segunda temática es la ambiental. El tema ambiental puede ser conceptualizado mejor a partir de los desarrollos de Ulrich Beck sobre el riesgo. Para Beck, lo característico de la sociedad contemporánea es la centralidad de la percepción de los riesgos generados por el desarrollo económico. En primer lugar, los riesgos inherentes a la contaminación continua del medio ambiente. Este tipo de riesgos

[...] causan daños sistemáticos y a menudo irreversibles, suelen permanecer invisibles, se basan en interpretaciones causales, por lo que solo se establecen en el saber (científico o anticientífico) de ellos, y en el saber pueden ser transformados, ampliados o reducidos, dramatizados o minimizados, por lo que están abiertos en una medida especial a los procesos sociales de definición. Con ello, los medios y las posiciones de la definición del riesgo se convierten en posiciones sociopolíticas clave (Beck, 1988: 28).

Este punto puede vincularse al anterior, puesto que el miedo, una vez desatado, tiene una particular capacidad de movilizar:

[...] el movimiento que se pone en marcha en la sociedad del riesgo se expresa con la frase: ¡Tengo miedo! En lugar de la comunidad de la miseria aparece la comunidad del miedo. En este sentido, el tipo de la sociedad de riesgo marca una época social en la que la solidaridad surge por miedo y se convierte en una fuerza política (Beck, 1988: 56).

A continuación, Beck se hace una serie de preguntas sobre la potencialidad política de este tipo de movimientos surgidos del miedo.

¿Será el miedo, al revés que la miseria material, una base muy inestable para los movimientos políticos? ¿Podrá ser dividida la comunidad del miedo por la fina corriente de aire de las contrainformaciones? (Beck, 1988: 56).

En este caso, no se trata de responder esta pregunta, sino de observar que estas temáticas tienen la capacidad de superar ampliamente las posibilidades de respuesta del sistema administrativo del Estado, y las capacidades de representación del sistema político. En este trabajo, se trata de observar hasta qué punto han estado presente en los incrementos de la actividad del Poder Judicial en conflictos de carácter político.

La baja polarización ideológica

Hasta ahora, los elementos presentados no tienen una relación inmediata con el fenómeno de la judicialización política. A partir de aquí, se pretende proponer algunos elementos que están estrechamente vinculados a la presentación de demandas judiciales en al menos parte de los casos relevados.

La baja polarización ideológica es también un fenómeno de alcance general, pero aquí se refiere estrictamente al hecho de que denunciar judicialmente casos de corrupción es productivo. Lo es en términos de diferenciación entre actores, en un contexto en que otras dimensiones de diferenciación no son tan relevantes. En concreto, si los distintos actores políticos no se distinguen claramente en términos ideológicos, tenderán a usar las denuncias contra otros actores como forma de diferenciarse. En el caso de Uruguay, se ha señalado que el sistema de partidos ha tendido a homogeneizarse ideológicamente, con una tendencia a buscar el centro (Altman, 2002), aunque otros autores cuestionan esta posición destacando que pueden distinguirse en el período dos familias ideológicas, claramente diferenciadas en cuanto a posturas respecto al estatismo, la distribución de la riqueza y la participación ciudadana, a lo que podría sumarse la defensa, o no, de valores «posmateriales» (Moreira, 2004: 135-140). En cualquier caso, parece claro que las diferencias entre los partidos tradicionales han tendido a difuminarse. Y resulta obvio que las diferencias tienden a anularse cuando se trata de fracciones del mismo partido.

Fragmentación, fraccionalización y centralización del sistema de partidos

En relación con lo anterior se encuentra el incremento de competencia política en el sistema de partidos, indicada por el nivel de fragmentación —la cantidad de partidos— y de fraccionalización —al interior de cada partido—. Los análisis de Buquet *et al.* (1998) señalan que la fragmentación del sistema de partidos en Uruguay es moderada, siendo más acentuada la fraccionalización en sectores dentro de cada partido. Por otra parte, ya se señaló que existe un fuerte control de los líderes de las fracciones sobre las iniciativas de los miembros, que dependen mucho de la opinión de aquellos para continuar sus carreras políticas (PNUD, 2008). Todo esto tiene dos consecuencias. La primera es que diferenciarse y adquirir un perfil propio frente al electorado es complicado. En términos generales, el presentar casos a la justicia es una forma de adquirir perfil cuando no se tienen otras herramientas para hacerlo, al tiempo que la competencia de los actores favorece la capacidad de los jueces para llevar adelante procesos, con lo que se incentiva lo anterior.¹⁰

Nuevos movimientos sociales y menores niveles de disciplina

El término «nuevos movimientos sociales» se ha hecho común en la literatura sobre la acción colectiva. Tilman Evers señala que una de sus características es la de escapar a la manipulación y el tutelaje, en la medida en que tampoco pueden ser pensados como individualidades completas, sino más como «fragmentos de subjetividad atravesando la conciencia y la práctica de personas y organizaciones». Más que reivindicaciones concretas, lo que preocupa es la construcción de identidad (Evers, 1986; Melucci, 1991). Por supuesto, se puede señalar que las luchas por la identidad ya estaban presentes en los «viejos» movimientos sociales (Calhoun, 1994). No se puede abordar esa discusión en este trabajo, pero puede aceptarse que en la década de los noventa aparecen movimientos —especialmente, el de estudiantes de secundaria— que responden más claramente a la descripción de Evers, y que como tales plantean desafíos complejos a la autoridad política. En particular, el ejemplo aquí es el del movimiento de estudiantes de secundaria en la década de los noventa.

10 Otro elemento adicional, también vinculado a la competencia política, es el incremento de los costos de las campañas electorales. Principalmente por la aparición de la televisión y el descenso de la participación de masas en las organizaciones, el costo de las campañas electorales se ha incrementado en todo el mundo. En consecuencia, las presiones para usar los recursos públicos para la financiación, o más habitualmente, como forma de retribuir contribuciones privadas, se hace más fuerte (Speck, 2002). En el caso de Uruguay, este hecho se agrava por la fragilidad de las normas que aseguran la transparencia de los sistemas de financiación. Según Casas, si las formas de financiamiento de los partidos políticos es poco transparente en la mayoría de los países del mundo, en Uruguay es «particularmente opaca» (Casas, 2003; Caetano *et al.*, 2002). Estas circunstancias tienen incidencia en la comisión de actos de corrupción y parece ser el elemento desencadenante en algunos casos sonados.

Pero también podrían incluirse, de manera lateral, el movimiento por derechos humanos y los movimientos ambientalistas. En general, todos ellos comparten la característica de ser menos permeables a los partidos políticos que los movimientos sociales clásicos.

Hacia un enfoque de la judicialización política en Uruguay

Un esquema general

Como se planteó en el capítulo anterior, la tesis que se sostiene en este trabajo es que el fenómeno conocido como judicialización de la política expresa las limitaciones crecientes que enfrenta el sistema de partidos para cumplir funciones de regulación social y gestión del Estado. Ya se enumeraron siete elementos que pueden ser propuestos, en sus diferentes niveles de generalidad, como determinantes del fenómeno. A continuación se trata de proponer, de un modo narrativo, cómo estos se enlazan para dar lugar a la judicialización de los conflictos políticos.

El punto de partida es aceptar que en Uruguay, desde inicios del siglo XX hasta entrados los años sesenta, el orden social estuvo organizado alrededor de la actividad de los partidos políticos. Estos crearon ciudadanías partidarias, antes que nacionales, y articularon el reparto de la riqueza en función de complejos equilibrios entre distintos grupos de interés y clientelas. Este modelo aseguró la extensión del bienestar y la amortiguación de los conflictos sociales, aunque con criterios particularistas y de corto plazo, teniendo como contrapartida una sociedad civil débil, grupos corporativos fuertes y compromisos rentistas. El modelo entró en crisis cuando se agotaron las fuentes que permitían su reproducción, especialmente el contexto internacional favorable para la producción agropecuaria.

Mientras eso no ocurrió, los conflictos podían ser fuertes pero finalmente se resolvían en acuerdos o transacciones de diverso tipo, que implican la puesta en ejercicio de medios tales como la influencia, el prestigio o el control de distinto tipo de recursos. La crisis de los años sesenta marcó el final de esa forma de gestión de conflictos, crisis que fue resuelta por medios autoritarios. Con el retorno a la democracia, el modelo «amortiguador» no podía ser reproducido de la misma forma, pero los partidos políticos mantuvieron su rol central. Solo que ahora la capacidad para articular acuerdos entre grupos de interés y para disciplinar la sociedad civil se ve limitado. Una manifestación de esas limitaciones es el crecimiento de casos de conflictos que no pueden ser resueltos entre actores políticos y terminan derivando a la órbita del sistema judicial.

Por tanto, la hipótesis básica que orienta el análisis es que la judicialización de conflictos políticos deriva de la contradicción entre las lógicas de

reproducción del sistema de partidos, las nuevas condiciones de funcionamiento del aparato operativo del Estado, y los nuevos problemas tematizados en el nivel de la sociedad civil.

Cuando se habla de lógicas de reproducción del sistema de partidos, se está haciendo referencia especialmente a dos cosas. Primero, a que la reproducción del sistema pasaba por el uso particularista de los recursos del Estado, lo que se traducía, por un lado, en el establecimiento de redes rentistas con actores económicos privados, y por otro en la generación de ciudadanías partidarias de base clientelística muy extendidas. Segundo, a que también dependía de la alta competencia entre fracciones y partidos para reasegurar los niveles altos de legitimidad del sistema, aunque los efectos destructivos de esta competencia se contrarrestaban con acuerdos de participación en la gestión pública.

Cuando se habla de nuevas condiciones de funcionamiento del aparato operativo del Estado, se está haciendo referencia a las múltiples transformaciones sufridas por el Estado latinoamericano. En especial, a las restricciones fiscales emergentes tras las crisis del modelo desarrollista; a la creciente colonización del aparato del Estado por redes de actores privados con mayores niveles de poder y menos ligados a compromisos de lealtad con actores partidarios; y a los menores niveles de soberanía debido a los mayores niveles de interdependencia global.

Finalmente, los nuevos problemas tematizados a nivel de la sociedad civil refieren por un lado a los menores niveles de disciplina social, debido al debilitamiento de las adhesiones a los partidos, a los mayores niveles de anomia, y a la emergencia de movimientos sociales con nuevas características. También a la tematización de problemas vinculados a las consecuencias no previstas del desarrollo industrial, tales como la contaminación.

¿Cómo se traducen, concretamente, estos cambios en conflictos políticos judicializados? La respuesta implica diferenciar los conflictos políticos que afectan a la interna del sistema de partidos, de aquellos que enfrentan a la sociedad civil con los partidos.

Judicialización de conflictos internos al sistema de partidos

En el primer caso, el punto de partida es considerar que las restricciones impuestas por los desequilibrios macroeconómicos —inflación, déficit fiscal, pérdida de competitividad de la economía— restringen los márgenes de libertad de la gestión del Estado. Ayudan a esto la influencia de organismos transnacionales y la hegemonía del pensamiento neoliberal, el llamado consenso de Washington. En este escenario, las viejas prácticas particularistas se deben reducir para los niveles más bajos de las organizaciones partidarias, lo que explica el incremento del control de los líderes de fracción sobre sus partidarios. Por otra parte, crecen los niveles de autonomía y poder de los actores privados que articulan sus actividades con el Estado, lo que favorece la creación de redes o «anillos burocráticos», y la competencia entre ellas por el acceso a privilegios.

Con el debilitamiento de las redes de lealtad sostenidas sobre el reparto de bienes públicos, y la generalización de orientaciones de conducta de carácter más universalista, también aparecen actores más sensibles e intolerantes con comportamientos de apariencia corrupta. Especialmente las organizaciones sindicales de empleados públicos.

A esto se suma el incremento de la competencia intra e interpartidaria, en un contexto en que es difícil diferenciarse por medio del discurso (debido a la baja polarización ideológica). Esto genera incentivos para denunciar hechos de apariencia delictiva en la gestión del Estado, donde estén involucrados rivales dentro o fuera del propio partido.

Los procesos de judicialización ocurren entonces de esta forma: la existencia de presiones o incentivos para el apartamiento de las normas promueven comportamientos dudosos, que caen en conocimiento de actores que, o son directamente perjudicados por ese comportamiento, o son rivales políticos de los protagonistas del comportamiento, o asumen funciones de *accountability* en función de valores. Cualquiera sea el origen, el conocimiento público del hecho es amplificado en el debate intra e interpartidario, especialmente por su repercusión mediática. En el curso de ese debate, o como su culminación, el hecho se traduce en denuncias judiciales.

La judicialización estaría determinada entonces, principalmente, por la combinación de altos niveles de competencia política y baja capacidad para asegurar lealtades.

Conflictos entre actores de la sociedad civil y actores del sistema político

Cuando se trata de conflictos que enfrentan a actores políticos con actores de la sociedad civil, el punto de partida es considerar que aparecen movimientos que tematizan problemas que no pueden ser enteramente controlados por la actividad de los partidos políticos a través, o en paralelo, con la gestión operativa del Estado. Estos son problemas tales como los ambientales, el respeto de los derechos humanos (en un contexto de su vigilancia internacional), la dificultad de controlar actores que no responden a modalidades de resolución de conflictos tradicionales, o de limitar exitosamente el acceso a la comunicación pública de actores con discursos críticos fuertes. No siempre estos problemas se canalizan a través de los tribunales, pero el recurso a los tribunales es usado especialmente cuando otras alternativas no son posibles.

Así, la judicialización puede leerse como manifestación de las limitaciones del sistema de partidos para continuar sus lógicas tradicionales de gestión de recursos y manejo de conflictos. El fenómeno estaría determinado por la presencia de temáticas que desbordan la capacidad operativa de los partidos o el Estado; y por la aparición de nuevos movimientos sociales con mayor autonomía.

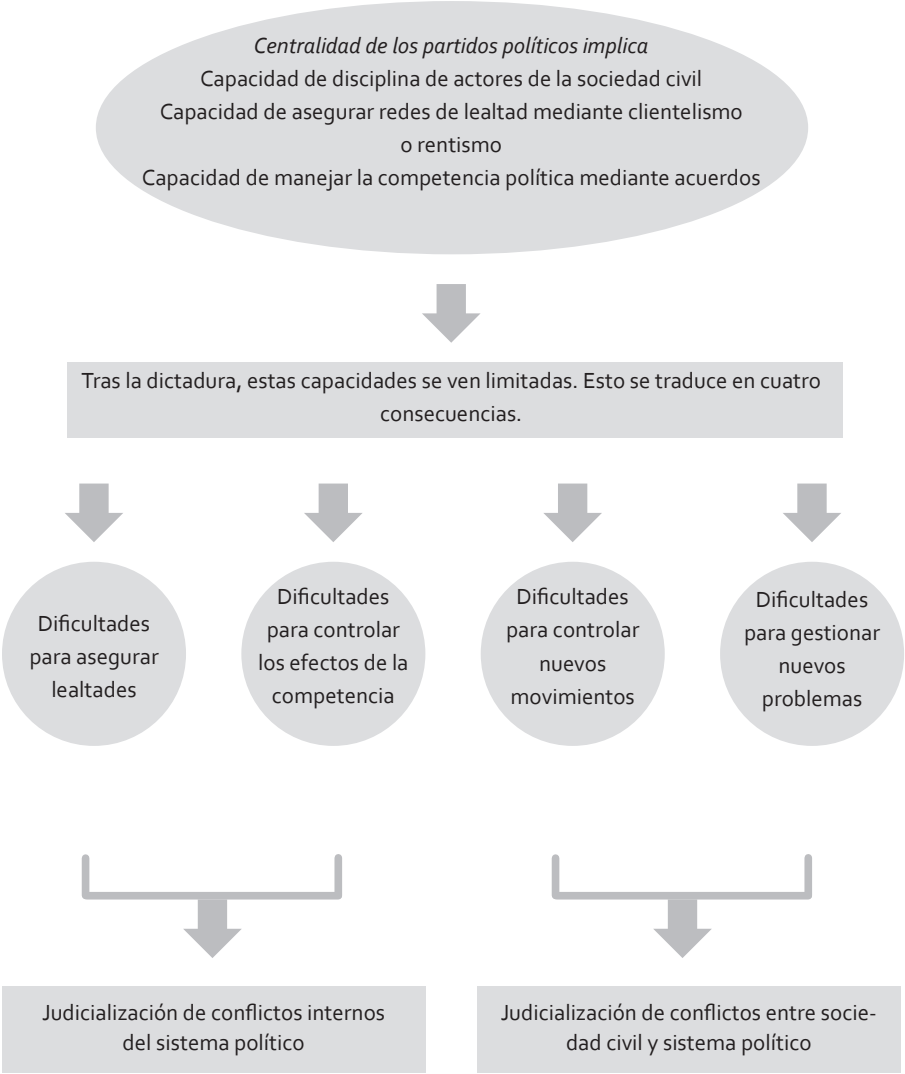
Los resultados de las acciones judiciales

Sin embargo, estas limitaciones no significan ausencia de capacidad de control: en general, los procesos no prosperan cuando las asimetrías entre actores políticos y no políticos son grandes. Pero por el contrario, también se comprueba que la justicia es una forma válida por medio de la cual los movimientos sociales pueden enfrentar mayorías partidarias si se cuenta con apoyos adicionales fuertes.

Existe una manera de dar mayor plausibilidad a la hipótesis de la limitación del sistema de partidos. Se puede proponer como hipótesis adicional que, si se mantuvieran plenamente las condiciones que permitieron hablar de «centralidad» del sistema de partidos, entonces o no habría judicialización —en el sentido de incremento de conflictos resueltos por intervención de los jueces— o, de haberla, los resultados serían ampliamente favorables para los actores políticos cuando se enfrentan a actores no políticos. Entonces, la observación de los resultados en este tipo de conflictos ofrece una evidencia complementaria importante.

El esquema de la siguiente página pretende representar gráficamente el razonamiento. A continuación, se detallan las hipótesis.

Figura 1. Una interpretación del fenómeno de judicialización política en Uruguay



Fuente: elaboración propia.

Las hipótesis

El esquema anterior implica una serie de hipótesis sobre las relaciones entre sistema de partidos, Estado y sociedad civil. Esas hipótesis serán utilizadas como guía de análisis, por lo que se vuelven a formular aquí.

IV. 2. 1. Hipótesis sobre la judicialización de los conflictos internos al sistema político

1. El incremento de la competencia inter e intrapartidaria en un contexto de baja polarización ideológica, y donde el manejo de recursos públicos es más restringido para actores políticos de bajo y medio nivel, genera fuertes incentivos para denunciar supuestos actos de corrupción.
2. Aparecen nuevos actores con menor dependencia hacia los actores políticos, por su poder u origen (empresas no nacionales), por no tener esperanza de obtener compensaciones futuras por su silencio actual, o por haberse desligado de las redes clientelísticas típicas de los años cuarenta y cincuenta (sindicatos de funcionarios públicos) o simplemente por expresar valores de transparencia y rechazo a prácticas irregulares. Esto en un contexto donde se incrementan las presiones y oportunidades para el apartamiento de las normas, sea por necesidades de financiación de los partidos frente a costos crecientes de las campañas electorales, por el crecimiento de los negocios entre organismos públicos y privados, o por las necesidades de adaptar el funcionamiento burocrático a realidades cambiantes.

Hipótesis para la judicialización de conflictos entre actores del sistema político y de la sociedad civil

1. Los conflictos judicializados expresan las dificultades crecientes de los actores políticos para canalizar los conflictos y demandas por sus propios medios, generalmente recurriendo a la negociación con los demandantes, a la represión, o a una combinación de ambas. La vía judicial aparece cuando estas alternativas no están disponibles o no obtienen consensos claros en el conjunto de los actores partidarios.
2. Estas dificultades se relacionan con la mayor autonomía de actores de la sociedad civil, tales como la prensa y los nuevos movimientos sociales.
3. También expresan las dificultades del Estado para responder administrativamente a estas demandas, ya sea porque la temática desborda el diseño clásico de la burocracia (los problemas ambientales, las luchas por la identidad).

Hipótesis sobre los resultados generales de los conflictos judicializados

1. Dado el supuesto de centralidad de los partidos políticos, el resultado de las acciones judiciales entre actores políticos y actores no políticos debería ser, en general, favorable para los primeros.
2. En el caso de conflictos internos al sistema de partidos, los resultados de la acción judicial deberían estar asociados a los niveles de simetría de poder entre promotores e implicados. Por tanto, estarán asociados a los apoyos y alianzas que pueden establecer los actores que emprenden las acciones.

En los capítulos V a VIII se presentan las observaciones de los casos organizadas según estas hipótesis.

Los conflictos internos al sistema político

Como se observó en el capítulo anterior, la gran mayoría de los conflictos internos al sistema político que han sido judicializados tienen como motivo la comisión, real o supuesta, de hechos irregulares en el ejercicio de la función pública. Este capítulo se centrará, entonces, en los casos con esas temáticas. En primer lugar, se intentará hacer una descripción sistemática de los procesos que llevan a la demanda judicial, y luego se discutirá qué evidencia arrojan para las hipótesis planteadas.

Descripción de los casos de corrupción e irregularidades

Para detallar los hechos, se identificarán los actores típicamente participantes en los hechos, y luego se propondrán esquemas de relación entre ellos.

Hay dos grandes tipos de actores que pueden ser discernidos de la información periodística: los actores que toman conocimiento de la supuesta infracción (I) y los actores pertenecientes a ámbitos legislativos (II). Luego de estos dos, hay que incluir a la prensa como un tercer actor en juego.

- I. Dado que apartarse de una norma es un hecho totalmente común, el conocimiento de las supuestas infracciones nunca cae totalmente en el dominio público, en primer lugar, porque sería imposible comunicarlas todas (por ejemplo, las observaciones del Tribunal de Cuentas suelen ser miles cada año). A la vez, cuando se comete una infracción pasible de ser considerada delito, existe un lógico cuidado de los actores para mantener el hecho en reserva. Así pues, la puesta en dominio público de la supuesta infracción depende de, primero, un actor que esté lo suficientemente cerca de los hechos como para tomar conocimiento de ellos y, segundo, que tenga capacidad de convencer a otros de su carácter ilícito.

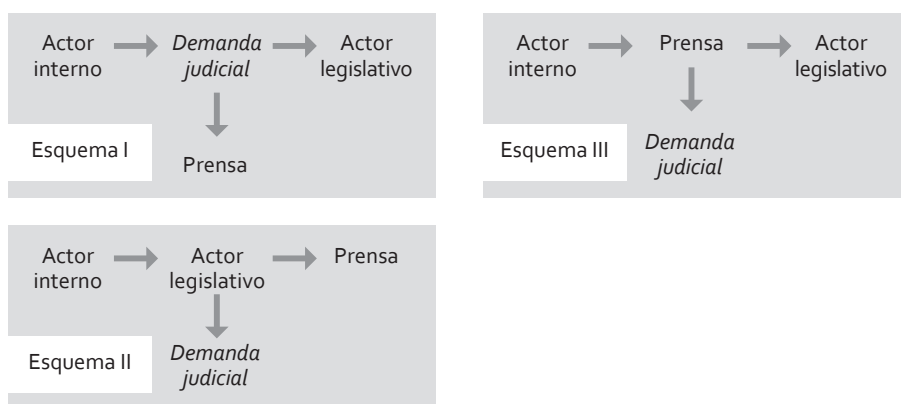
En los casos relevados, estos actores pueden ser divididos en cuatro categorías. 1) *Organismos estatales* que en cumplimiento de sus funciones toman conocimiento de los hechos: el ejemplo más importante lo constituyen organismos de contralor como el Tribunal de Cuentas o la superintendencia de entidades financieras, pero también han actuado así la Dirección General Impositiva (DGI) o la Dirección Nacional de Aduanas (DNA); 2) *Sindicatos o funcionarios*: en más de un caso, los gremios de empleados han llevado adelante investigaciones que han culminado con procesamientos; así sucedió con el caso de irregularidades

a nivel administrativo en la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) en el período 1990-1995; 3) *Actores pertenecientes a las internas partidarias*: en este caso, generalmente se trata de militantes o funcionarios políticos de mediano nivel; un ejemplo son las denuncias por supuestas irregularidades en la aplicación de políticas de forestación, formuladas por una persona que era militante del partido de los involucrados; 4) *Actores privados que se ven perjudicados* por las acciones de los funcionarios a los que acusan: el ejemplo más difundido fue el caso de un posible tráfico de influencias en la licitación de la terminal de contenedores, en 1998.

- II. Con «ámbitos legislativos» se hace referencia a las cámaras parlamentarias y a las juntas departamentales. Su importancia deriva de dos elementos. Primero, porque funcionan como caja de resonancia de denuncias difundidas por la prensa, o porque ponen en conocimiento de la prensa hechos irregulares debatidos en su seno. Segundo, y más importante, porque la presencia de fracciones o partidos opositores, no involucrados en la gestión de gobierno (nacional o municipal) es en ciertos casos un elemento disparador de la demanda judicial.

Estos dos tipos de actores pueden combinarse en forma diferente para dar como resultado una acción judicial y sus repercusiones en la prensa, el tercer actor a considerar. Sin embargo, el primer tipo de actor siempre está, por lógica, en el inicio del proceso. De la combinación con los otros tres se forman tres procesos típicos de judicialización de los conflictos políticos.

Figura 2. Esquemas de proceso de demandas judiciales



Fuente: elaboración propia

Aunque las interacciones entre los actores puede ser mucho más compleja, estos esquemas describen a grandes rasgos la mayoría de los casos. A veces ocurren largos intercambios legislativos, acompañados de notas e investigación

periodística, que a su vez repercuten en internas partidarias, o animan a privados a aportar nuevas denuncias, como en el caso del Banco de Seguros del Estado (BSE) en 1994, o venta del Banco Pan de Azúcar (BPA) en 1996.

Así, el primer esquema describe bien lo ocurrido en el año 1991, con relación al empadronamiento irregular de autos armados con piezas importadas. La primera denuncia fue promovida por Aduanas, al descubrir casos donde dichas piezas —importadas para recambio— habían sido usadas para armar automóviles completos. De las denuncias se desprenden posibles irregularidades cometidas en intendencias del interior —especialmente en Flores— donde esos automóviles eran empadronados. De allí se genera un debate importante en la Junta Departamental, que al parecer incluyó denuncias penales adicionales. El tema llegó al Parlamento y a la prensa al revelarse que algunos de esos automóviles eran propiedad de legisladores.¹

También puede incluirse aquí la denuncia hecha por el gremio de AFE en 1995 ante el directorio de dicha empresa, referida a actos irregulares cometidos por directores y otros funcionarios entre 1990 y 1994. Si bien el asunto salió a la prensa, esta no tuvo mayor influencia en la continuación de la investigación, llevada adelante por el nuevo directorio, y la posterior denuncia. Además, puede citarse también una denuncia penal hecha por la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU) en 2003, referida a irregularidades en el BSE, así como otras ya mencionadas.

El esquema II describe alguno de los casos más importantes del período, como los procesos vinculados a la venta del BPA, el caso Focoex y las irregularidades vinculadas al Instituto Nacional de Oncología (Indo), todas en el período 1995-1999. En el primer caso, si bien el debate público y legislativo sobre el sistema financiero y la venta de bancos privatizados era muy ácido ya desde algunos años antes, es con la actividad de un diputado nacionalista que se dispara la percepción pública de existencia de serias irregularidades. Al parecer fue ese mismo diputado el que reveló la existencia de un documento considerado clave para demostrar la responsabilidad penal de los jerarcas, también nacionalistas, finalmente procesados y condenados. En el segundo caso, la trama es más compleja. Según algunas notas de prensa, es un miembro del Partido Colorado —Alfredo Solari— quien difunde la existencia de posibles irregularidades en los préstamos realizados al Ministerio de Salud Pública (MSP) por la agencia española Focoex. Estas denuncias son hechas durante la campaña electoral de 1994. Posteriormente, sin embargo, el tema es tomado por diputados de izquierda, en particular el diputado Leonardo Nicolini, quien realiza serias acusaciones contra jerarcas del gobierno anterior, del Partido Nacional. Un periodista de *Brecha* opina que el Partido Colorado bajó el nivel de las denuncias debido al ajustado resultado de las elecciones de 1994, que obligó a acordar con el Partido Nacional para compartir el ejercicio del gobierno.² De ser correcto

1 *Brecha*, 18/10/1991 y siguientes ediciones

2 *Brecha*, 27/10/1995.

esto, el impacto público del hecho se debe atribuir a la presencia de actores de oposición no vinculados al ejercicio del gobierno, precisamente la izquierda.

Una observación similar puede hacerse en otros casos, donde son correligionarios de los acusados, o socios de coalición, quienes publicitan los hechos irregulares, pero son los parlamentarios de izquierda quienes dinamizan la denuncia y a veces directamente las hacen efectivas en juzgados.

Finalmente, el tercer modelo describe aquellos casos donde la prensa actuó de manera predominante para impulsar el asunto. Se pueden mencionar dentro de este tipo las investigaciones por supuestas irregularidades cometidas por un integrante de la Comisión Técnico Mixta de Salto Grande (1995) y las denuncias por posible tráfico de influencias hechas por un privado contra un exministro del gobierno nacionalista, con motivo de la licitación de la Terminal portuaria de Montevideo (1998). De forma quizás más paradigmática, se incluye aquí la investigación y procesamiento de varios funcionarios con motivo de irregularidades en la distribución de la publicidad oficial (1999). Este último hecho, en realidad, se inició a raíz de la investigación judicial de posibles delitos cometidos por el director de una revista, a la vez exdirigente del Partido Colorado y férreo opositor a la fracción dominante, el Foro Batllista. Sin embargo, parece innegable la influencia que tuvieron las denuncias públicas de distintos medios, así como un severo cuestionamiento hecho por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) y la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU).

Además, es en esos casos donde algunos jueces y fiscales comienzan a actuar de oficio. También en las denuncias hechas en prensa contra el secretario privado del intendente de Montevideo (1999) aparecen magistrados actuando de oficio. Algo similar había ocurrido ya en 1992, ante la difusión pública de un intento de soborno que involucró a ediles de Maldonado.

Análisis de hipótesis en casos de conflictos internos al sistema político

En este apartado se revisa la evidencia disponible a favor de cada hipótesis planteada. La primera hipótesis proponía que:

El incremento de la competencia inter e intrapartidaria en un contexto donde el manejo de recursos públicos es más restringido para actores políticos de bajo y mediano nivel, genera fuertes incentivos para denunciar supuestos actos de corrupción.

La competencia entre fracciones de partidos está en el inicio de la mayoría de los casos de alta complejidad detectados, casi todos los cuales se ubican en el período 1995-1999 y vinculados a acusaciones contra jerarcas de la administración nacionalista gobernante hasta 1995. En el que puede ser considerado el caso más importante de todos —las acciones judiciales sobre la venta del BPA—, el elemento disparador fue un documento revelado por un diputado del propio Partido Nacional. Sin embargo, en estos casos la trama es muy compleja y es

difícil decidir hasta qué punto es la competencia entre fracciones del Partido Nacional, o entre el conjunto de los partidos, un elemento decisivo para la judicialización. En esos casos parece haber pesado más la fuerte percepción de que se habían cometido irregularidades particularmente serias, por lo que los dirigentes nacionalistas se pudieron haber sentido impulsados a volver transparentes los hechos antes que llegaran las elecciones del año 1999. En la prensa se encuentran declaraciones de ese tenor.

De todas formas, es más sencillo encontrar evidencia del peso de la competencia entre fracciones en casos menos complejos. Por ejemplo, una demanda del 2003 contra el exdirector de Aduanas, Pablo Ilarietti, por abuso de funciones, parece estar motivada principalmente por enfrentamientos entre las mayores fracciones del Partido Colorado. Es interesante además que ese caso generó grandes dudas en los magistrados, al punto que la absolución fue decidida en casación por la SCJ, en fallo dividido.³ Se había comprobado la existencia de una irregularidad —traspaso de fondos de un rubro presupuestal a otro— pero no quedaba claro si eso debía, o no, considerarse delito. Por otra parte, un conjunto de demandas judiciales contra otro director de Aduanas, Víctor Lissidini, podría interpretarse como una revancha, aunque en ese caso parecen haber jugado también intereses vinculados al contrabando. Más claramente: a raíz del procesamiento de Ilarietti varios ediles colorados presentaron una demanda contra el intendente de Montevideo por entender que había hecho lo mismo en varias ocasiones.

Estos últimos casos muestran situaciones donde no queda claro el carácter doloso —es decir, intencionalmente irregular— de los comportamientos. Las complejas maniobras con rubros del presupuesto también pueden atribuirse a la necesidad de ajustar el funcionamiento de organizaciones rígidas a contextos cambiantes. Lo esencial, sin embargo, es que existan interesados en denunciar los hechos. Además de los rivales políticos, otros actores pueden actuar denunciando o promoviendo las denuncias. Eso lleva a la segunda hipótesis planteada.

Aparecen nuevos actores con menor dependencia hacia los actores políticos, por su poder u origen (empresas no nacionales), por no tener esperanza de obtener compensaciones futuras por su silencio actual, o por haberse desligado de las redes clientelísticas típicas de los años cuarenta y cincuenta (sindicatos de funcionarios públicos) o simplemente por expresar valores de transparencia y rechazo a prácticas irregulares. Esto en un contexto donde se incrementan las presiones y oportunidades para el apartamiento de las normas, sea por necesidades de financiación de los partidos frente a costos crecientes de las campañas electorales, por el crecimiento de los negocios entre organismos públicos y privados, o por las necesidades de adaptar el funcionamiento burocrático a realidades cambiantes.

Las ilustraciones más características de esta hipótesis se dan cuando las acciones judiciales derivan de conflictos en el marco de contratos entre empresarios

3 Sentencia de casación 248/006 del 22/12/2006.

privados y organismos públicos, o actores con influencia sobre ellos. Hay tres casos donde esto se observa claramente. En el caso de irregularidades en el BSE por contrataciones de empresas para el mercado de autos (1994), existía una denuncia penal realizada por diputados de izquierda a partir de información obtenida por el sindicato. Sin embargo, la demanda solo se activó cuando en un juicio civil planteado por la empresa que había sido perjudicada en la contratación, se presentó evidencia fuerte —una grabación— que revelaba la comisión de varios delitos por parte de los directores políticos del BSE. En el caso de la licitación por la concesión de la terminal del puerto de Montevideo («caso Ovalle», 1999) surgió evidencia —de nuevo una grabación— de tráfico de influencia a favor de una de las empresas que competía en la licitación. La evidencia fue entregada por la empresa que estaba perdiendo en ese tráfico, y es muy significativo que, según el semanario *Búsqueda*, en el Parlamento se tenía conocimiento de la existencia de la grabación desde unos cuantos meses antes.⁴ Posteriormente a la denuncia judicial, los involucrados señalaron que al no presentarse directamente a la justicia, los empresarios buscaban usar el efecto mediático para inclinar la balanza de la licitación a su favor.⁵ Al parecer, más que la persecución de la demanda, la empresa buscaba parar el proceso licitatorio —cosa que logró—, también porque en ese momento el delito de tráfico de influencias no estaba tipificado. El tercer caso importante es el conocido como «Cangrejo Rojo». Allí la demanda judicial surge directamente de empresarios norteamericanos que entendían que habían sido estafados por socios uruguayos. Estos tenían fuertes vinculaciones políticas (incluyendo al hijo del entonces presidente) y al parecer las usaban —o decían que podrían usarlas— en beneficio de los negocios comunes.

Otra situación diferente se da cuando la denuncia surge de actores no comprometidos o que rompen los lazos de lealtad con estos. Típicamente, es el caso de los sindicatos que acometen labores de investigación, y que en varias ocasiones son esenciales para que las irregularidades sean descubiertas. Además del caso del BSE en 1994, se encuentra el caso de irregularidades cometidas en AFE hasta el año 1994, y denunciadas por el sindicato a la dirección del ente que asume funciones en 1995. Luego de una investigación administrativa, es la dirección la que hace la denuncia penal.

Las investigaciones gremiales fueron objeto de atención por parte de los ministros de un tribunal de apelación, en ocasión de un litigio entablado por un asesor del directorio del BPS contra un dirigente gremial. El tribunal advirtió que los gremios no debían inmiscuirse en investigaciones que correspondían a la institución policial o judicial.⁶ El PIT-CNT solicitó aclaraciones, pero no encuentra en la prensa de ese año (1997) noticia de que se hubiera respondido.

Finalmente, existen casos donde individuos muy cercanos a los hechos deciden denunciar públicamente irregularidades. Los casos más notorios refieren

4 *Búsqueda*, 3/12/1998; 10/12/1998; 17/12/1998.

5 *Búsqueda*, 23/12/1998.

6 *Búsqueda*, 7/8/1997.

casi todos a la administración nacionalista. En 1996 un particular denuncia la existencia de tráfico de influencias y otros delitos en las relaciones entre su patrón, un conocido empresario privado —Igor Svetogorsky— y altos funcionarios del gobierno anterior; además quien fuera secretaria del expresidente Luis Alberto Lacalle realiza varias denuncias por hechos de apariencia irregular, y también en 1996 una funcionaria nacionalista presenta demandas por irregularidades en normas referidas a forestación, cuyos cambios habrían favorecido a varios políticos herreristas. En estos casos, las indagatorias judiciales no arrojaron resultados.

En varios casos, la aparición de denuncias públicas de casos de irregularidades parece depender parcial o totalmente de la presencia de testigos que se sienten obligados a revelar hechos que consideran indignantes. Ya se han mencionado denuncias realizadas por particulares contra exfuncionarios del gobierno del Partido Nacional. Más claramente este elemento aparece durante las investigaciones parlamentarias sobre irregularidades en la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), en las declaraciones de un funcionario de carrera ante la comisión investigadora en la Cámara de Representantes. Se trata de un exgerente que presencié una discusión entre integrantes del directorio y un contador de nombre Ghigino, ya fallecido, cuando este descubrió un caso de corrupción. Según este exgerente, «Ghigino era un confeso y fervoroso militante del Partido Colorado y se sentía ofendido en su fuero íntimo» al percibir que los directores —también colorados— intentaban ocultar o minimizar el hecho.¹ El mismo tipo de justificación aparece en las denuncias iniciales sobre el caso Areán —realizadas al semanario *Brecha*— por una militante de izquierda.

Estas manifestaciones de menos tolerancia a las irregularidades coexiste con la justificación del uso particularista de los recursos públicos. Como ya se ha dicho, parece claro que entre muchos funcionarios de mediano y alto nivel se considera aceptable el uso particularista de recursos públicos, siempre y cuando este uso se pueda justificar éticamente. En el año 2002, un director de una entidad pública no estatal, acusado de irregularidades en contrataciones, argumentaba que no estaba mal «darle trabajo» a quién lo necesita, así fuera un familiar.² En el caso del director de Aduanas procesado y luego absuelto por abuso de funciones, la transferencia de rubros parece ser una práctica relativamente habitual en los organismos públicos, justificable en términos de mejorar el servicio. En términos generales, los hechos no son calificados como acto de corrupción en forma automática, sino que más bien existe toda una construcción del significado delictivo del comportamiento, para lo cual la existencia de instigadores de

1 *Búsqueda*, 28/8/2003: 14.

2 *Búsqueda*, 8/2/2002. En el año 2008 generaron un fuerte debate las declaraciones del presidente de la SCJ, admitiendo que se hacían designaciones directas a familiares de funcionarios judiciales para ingresar en el Poder Judicial (*El País*, 2/7/2008).

la moral³ (ampliando el sentido del término de Becker) es importante e incluso imprescindible en estos casos.

El incentivo para la denuncia se complementa con las presiones para apartarse de las normas. Como ya se señaló, el costo de las campañas electorales ha crecido con el correr de las décadas, y al descender también los niveles de militancia, el aporte de privados se hace muy relevante para sostener las finanzas de los partidos. Según Casas (2003), los bancos son los principales mecanismos para la retribución de contribuciones, y es allí donde se ubican los recaudadores. En el caso de los gobiernos de Sanguinetti, los recaudadores fueron ubicados en el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), lo que posibilitó la retribución a empresas constructoras que realizaban aportes importantes. Es interesante esta observación, pues en el BHU es donde se encuentran varios procesamientos de funcionarios públicos de alto nivel (Casas, 2003: 145). De todos modos, realizar un nexo causal entre financiamiento de partidos y corrupción no es sencillo, pero es un tema que los propios actores políticos manejan. En el caso de las demandas contra Juan Carlos Bengoa, en 2006, se decía que era «el contador de Danilo [Astori]» y un edil del Partido Colorado relacionaba los supuestos ilícitos con la campaña financiera del Encuentro Progresista (EP) (Alfano y Werner, 2008: 21).

En síntesis, aunque las hipótesis muestran ser plausibles, resulta claro que no son suficientes para agotar la necesidad de comprender más el fenómeno de la judicialización de los actos de corrupción. En realidad, en algunos de los casos más complejos, todos los elementos mencionados —competencia política, ruptura de redes de lealtad, presión para eludir normas— están presentes, junto con un conjunto de elementos que aún quedan por dilucidar. En otros casos, no se encuentra evidencia clara de todas las hipótesis. En conjunto, sin embargo, estas se pueden mantener.

3 «Instigadores de la moral» o empresarios morales es una expresión propuesta por Howard Becker para designar aquellas personas que tenían la iniciativa de crear o instigar la aplicación de normas, lo que para el sociólogo norteamericano era el punto decisivo en la construcción de la conducta desviada (Becker, 1971: 137 y ss).

Los casos donde la sociedad civil actúa judicialmente contra los actores políticos

La exposición de los casos donde actores de la sociedad civil se enfrentan a actores políticos se divide en dos capítulos. En el presente, se abordan los casos donde la promoción de la acción judicial se origina en la sociedad civil.

Principalmente, los casos referidos a este tipo se agrupan en dos grandes tipos de temáticas: defensa de derechos humanos, referidos a crímenes cometidos durante la dictadura (1), y protección de intereses difusos, especialmente ambientales (2).

Los casos de defensa de derechos humanos

Descripción

Como ya se ha señalado, en el año 1985 se presentaron numerosas demandas por violaciones de derechos humanos durante la dictadura. Los acontecimientos siguientes tuvieron como consecuencia la desaparición de este tipo de casos en los años posteriores. Entre 1987 y 1996 se encuentran pocos casos, el principal es la solicitud a un juzgado de menores de que ordenara la identificación de un menor, del que se sospechaba que había sido secuestrado, y su eventual restitución. Este caso (Riquelme) fue iniciado en los últimos días de 1989, cuando la demanda original en la órbita penal fue clausurada por orden del ejecutivo. Dada sus características, que implican serios conflictos de derechos entre personas que finalmente son todas víctimas de la dictadura, el caso ameritaría un análisis pormenorizado que no puede hacerse aquí.

El otro caso que se presenta antes de 1996 es la denuncia contra el ex-canciller de la dictadura, Juan Carlos Blanco, por la desaparición de la maestra Elena Quinteros. Esta demanda es llevada adelante por senadores del Frente Amplio. Quizás podría agregarse, por sus notorios vínculos con el tema, el caso de homicidio del químico chileno Eugenio Berríos. Como fuere, todos estos casos permanecen bloqueados durante esos años. Así, las únicas compensaciones que pudieron obtener las víctimas fueron reparaciones económicas.⁴

4 Esto originó un debate que también debería ser mejor analizado, entre quienes entendían que era ético cobrar las indemnizaciones y quienes entendían que no lo era —porque constituiría una especie de ‘venta’ del derecho a la verdad. En Uruguay ese debate tuvo poca repercusión, pero en Argentina fue mucho más agudo. Por otra parte, el hecho de que el Estado, al conceder reparaciones, estaba reconociendo su responsabilidad en las violaciones de derechos

En ese contexto, a comienzos de los años noventa, la posibilidad de abrir alguna vía de investigación sobre el tema estaba prácticamente cancelada.

En 1996, comienzan a notarse ciertos cambios: la revista *Posdata* publica declaraciones de un oficial retirado que revela la existencia de enterramientos de personas desaparecidas en predios del ejército. En 1997 una denuncia realizada por el senador Rafael Michelini lleva a que un juez penal decida investigar la posibilidad de que existan enterramientos clandestinos en batallones del ejército. El fiscal actuante solicita que el expediente sea enviado al Poder Ejecutivo en cumplimiento de la ley de caducidad, pero el juez que entendía en el caso se opone argumentando que para que eso fuese obligatorio sería imprescindible determinar la fecha de ocurrencia de los hechos, y por lo tanto corresponde investigar antes de consultar al Ejecutivo. La controversia deriva —contra las interpretaciones dominantes en materia procesal— en un tribunal de apelaciones, que respalda la opinión del fiscal y critica al juez. En ese momento, además, aparecieron opiniones desde la izquierda oponiéndose a la vía judicial para resolver el tema de los desaparecidos.⁵ La alternativa que se había manejado en conversaciones oficiosas era la de crear una comisión que diera cuenta del destino de los desaparecidos, pero la idea fue abandonada debido a la intransigencia de los mandos militares.

Sin embargo, la discusión en materia de derechos humanos y sus violaciones durante la dictadura no quedó paralizada. En 1999, un exsoldado denuncia ante la SCJ haber participado en el enterramiento de Elena Quinteros. En ese momento, la acción de la SCJ, que pasó las declaraciones a un juzgado penal, generó fuertes críticas desde el ejército. A pesar de que la validez de la denuncia del exsoldado era dudosa (parecía tratarse de un hombre con problemas de salud mental) el hecho sirvió de base para una acción de amparo en un juzgado de lo contencioso administrativo, que solicitó se ordenara al Poder Ejecutivo proceder a la investigación del hecho. El fallo acogió el recurso y puede considerarse clave en la evolución de los acontecimientos, porque es el primer fallo claramente positivo en el tema y especialmente porque fue respaldado por un tribunal de alzada. A partir de allí se solicita la reapertura del caso, antes archivado. A esa altura, aparece de nuevo la idea de solucionar el tema con una comisión especial, que finalmente se concretaría en el año 2000. Sin embargo, las denuncias judiciales continuaron y cobraron fuerza, especialmente cuando se produce el primer procesamiento por responsabilidades de violaciones a los derechos humanos en la dictadura: precisamente, el procesamiento del excanciller y senador Juan Carlos Blanco, por la desaparición de Elena Quinteros.

Como se argumentará más adelante, fue importante durante todo el período la presión de organismos internacionales y otros actores no nacionales. En 1992 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) había observado a

humanos, no tuvo consecuencias políticas, pese a que el semanario *Brecha*, por ejemplo, insistió sobre eso (*Brecha*, 18/5/1990)

5 Véase p. 69 y ss.

Uruguay por la aprobación de la ley de caducidad. Otras manifestaciones adversas se sucedieron en los siguientes años, sin que los gobiernos nacionales sintieran demasiada presión a los efectos de avanzar en las investigaciones previstas en el artículo 4.º de la ley. En 1997, la CIDH solicita explicaciones a Uruguay sobre por qué no instrumentó las recomendaciones de 1992. Hacia finales de ese mismo año el juez español Baltasar Garzón envía un exhorto a la justicia uruguaya solicitando poder interrogar a militares uruguayos que participaron del Plan Cóndor. En ese caso, de nuevo como en la denuncia de Rafael Michellini del año 1996, el juez discrepa con el fiscal cuando este solicita el archivo aludiendo al principio de territorialidad. El juez actuante entiende que se debe tener en cuenta el principio de cooperación jurídica internacional, pero de todos modos envía los antecedentes al Poder Ejecutivo para que se decida si el caso va a ser comprendido en la ley de caducidad. En 1999 comienzan a llegar a Uruguay pedidos de jueces argentinos para interrogar primero, y luego para solicitar prisión preventiva con vistas a una eventual extradición, referidas a los militares participantes en el Plan Cóndor. Poco después, siempre en 1999, se hace pública una carta donde el escritor argentino Juan Gelman solicita al presidente Sanguinetti el cumplimiento de un compromiso personal para investigar el paradero de su nuera y su nieta. Esa carta luego es acompañada por solicitudes formuladas por intelectuales de gran prestigio internacional, incluyendo varios premios Nobel. Como se sabe, apenas cambió el gobierno se logró dar con el paradero de la nieta de Juan Gelman.

Análisis de las hipótesis: casos de defensa de derechos humanos

La primera hipótesis planteada para los conflictos entre actores del sistema político y actores de la sociedad civil planteaba que:

Los conflictos judicializados expresan las dificultades crecientes de los actores políticos para canalizar los conflictos y demandas por sus propios medios, generalmente recurriendo a la negociación con los demandantes, a la represión, o a una combinación de ambas. La vía judicial aparece cuando estas alternativas no están disponibles o no obtienen consensos claros en el conjunto de los actores partidarios.

Los sectores políticos que condujeron el gobierno en la década del noventa mostraron fuerte resistencia a permitir las investigaciones, judiciales o no, sobre violaciones de derechos humanos durante la dictadura. Cuando Michellini presenta la demanda de 1997 (enterramientos en el batallón 13) no fue acompañado por otros sectores políticos. En particular, no fue acompañado por el Encuentro Progresista. De hecho, cuando el juez actuante en la denuncia de Michellini se pronuncia por investigar, algunos juristas vinculados al líder del Encuentro Progresista, concretamente Gonzalo Fernández, critican la decisión, como ya lo

había hecho con el propio demandante.⁶ Dada la importancia que luego habría de tener Fernández, conviene detenerse a revisar su posición.

En su artículo del 27/3/1997, Fernández comienza con un cuestionamiento a la actitud de enviar a la justicia conflictos políticos. El efecto principal, argumenta, es «desinflar» el problema, disolviendo «la insoportable tensión política» y sumergiendo el asunto en el olvido. En el caso de las denuncias por los enterramientos, Fernández opina:

Lo digo con todo respeto. Me parece una formidable estafa de etiquetas. Algo así como abrir las rendijas a la verdad, tan luego para volver a cerrarlas [...] Un general —que ya debería estar arrestado— ha entonado vientos de guerra. Pues bien, si fuera a la guerra, el juez encara la batalla munido de un tenedor (*Brecha*, 27/3/1997: 4).

Luego se recuerda que, aunque «un asesino es siempre un asesino [...] no lo quiso así la voluntad popular y a ese veredicto inapelable hemos de someternos». Finalmente, se pone el acento en el hecho de que, durante 1985 y 1986, la justicia no logró procesar a nadie por estos temas, que la SCJ aceptó la constitucionalidad de la ley —y probablemente volvería a hacerlo—, y que aun cuando no fuera así, muchos delitos han prescripto. Por tanto, concluye, «pedirle a un juez que salga a remover tumbas por los cuarteles constituye una utopía jurídica [...] el capítulo penal de los militares está definitivamente clausurado» (*Brecha*, 27/3/1997: 4).

Es decir, Fernández esgrime dos argumentos contra la vía judicial. Primero, la responsabilidad penal de los militares es un asunto jurídicamente cerrado. Segundo, si no estuviera cerrado, es una vía muerta, pues los jueces no pueden hacer nada «contra el terror del Estado».

Evidentemente, las palabras de Fernández no deben interpretarse como un abandono de la reivindicación de solucionar —de alguna manera— el tema, pero parece evidente que a esa altura el Encuentro Progresista, que ya avizoraba como próxima la asunción del gobierno (había arañado la victoria en las elecciones de 1994) buscaba algún tipo de acuerdo con los mandos militares. En esos momentos (marzo de 1997) Tabaré Vázquez acababa de reunirse con los mandos, tras obtener autorización del presidente. Seguramente, apoyar demandas maximalistas sobre el tema solamente hubiera garantizado el fracaso de cualquier tentativa de acuerdo. Sin embargo, y al mismo tiempo, el líder del EP no podía enfrentarse a los sectores que dentro de la coalición presionaban a favor de la investigación.⁷ En todo caso, la actitud del EP mereció críticas desde los organismos de defensa

6 *Brecha*, 27/3/1997, 18/4/1997; *Búsqueda*, 2/5/1997.

7 Es interesante observar —aunque escapa a los objetivos de esta investigación— que en este como en otros casos la actitud ambivalente de la principal fuerza de izquierda podría responder a una fuerte dificultad para generar consensos internos por medio del debate público. Algo similar parece haber ocurrido con el caso Focoex. La ambivalencia del Frente Amplio también se daba frente a otras iniciativas provenientes de movimientos sociales (Falero, 2008).

de derechos humanos —particularmente los familiares⁸— y más tarde se prolongó en discrepancias con el PIT-CNT.⁹

La actitud de los principales dirigentes de izquierda genera, en los hechos, un consenso, en el sistema político, sobre la inaplicabilidad o inconveniencia de la vía judicial. Pero, al mismo tiempo, señala la falta de consenso sobre una solución alternativa.

No es difícil entender esto de parte de los sectores de los partidos tradicionales más resistentes a las investigaciones, pero, ¿por qué sectores más flexibles, e incluso la mayoría de la izquierda, compartieron en los hechos esa apreciación? Posiblemente, la respuesta sea que el proceso no se podría controlar si los casos comenzaban a ser recogidos por los jueces. En efecto, la autonomía operacional del sistema judicial podría llevar a que se aceptaran algunas tesis sobre el carácter continuado de los delitos de desaparición, o de la imposibilidad de contabilizar los años de régimen de facto para decretar la prescripción de delitos muy graves, más cuando comenzaban a ratificarse convenios internacionales en la materia. En términos más sencillos, el sistema jurídico opera sobre reglas propias, que no pueden eludirse sin deslegitimarlo o directamente disolverlo en sus funciones. Por tanto, con independencia de las preferencias ideológicas de los operadores jurídicos, era posible que finalmente algunos o muchos responsables fueran procesados. La pérdida de control de este proceso, por parte del sistema político, podría tener como consecuencia la proliferación de acciones de desacato de parte de los militares.¹⁰ Para la izquierda, un enfrentamiento institucional con los militares era, por lo menos, riesgoso.

Además, la ambivalencia de la izquierda en este tema no era nueva. Según se desprende de una investigación sobre el movimiento de Madres y Familiares de Uruguayos detenidos desaparecidos, ya en 1984 las reacciones de los políticos a las demandas de justicia no era auspiciosas, y esto incluía a sectores de la

8 *Búsqueda*, 16/10/1997.

9 *Brecha*, 4 y 11/6/1999.

10 Una clave se puede obtener del análisis que el citado Raúl Enrique Rojo hace sobre la actuación del Poder Judicial argentino en el procesamiento a militares por este tipo de delitos, y el bloqueo a estas actuaciones a finales de la década del ochenta. Según este autor, el discurso del gobierno de Alfonsín, con fuerte acento en la necesidad de juzgar las violaciones, fue tomado al pie de la letra por algunos de los jueces actuantes, incluso a pesar de que la mayoría había sido designada y había actuado durante la dictadura. Así, aunque hubo sobreesimientos y clausuras de procesos, también se produjo una proliferación de casos que sí fueron procesados. El resultado fue un restablecimiento de la red de lealtades en el interior de las fuerzas armadas argentinas. Como ya se mencionó, una de las características distintivas del proceso argentino fue la debilidad de los militares tras la derrota en Las Malvinas. Esta debilidad permitió al gobierno de Raúl Alfonsín promover juicios contra las juntas militares que habían gobernado el país desde 1976. Estos juicios terminaron con procesamientos, pero luego, en 1987, el desacato de un militar a la convocatoria de un tribunal culminó con el levantamiento armado del coronel Rico, y tras esto con la clausura de la acción judicial, sancionada mediante leyes (ley de punto final, de obediencia debida). Luego, el gobierno de Carlos Menem complementó esto concediendo un indulto general a los involucrados (Acuña y Smulovitz, 1995; Rojo, 2003).

izquierda —al menos en la percepción de los integrantes del movimiento. En 1987, cuando comenzaba a organizarse la comisión pro referéndum, se percibía un apoyo más decidido desde el Movimiento de Rocha y los allegados a Gutiérrez Ruiz que desde la presidencia del Frente Amplio.

Entre los argumentos en contra de la hipótesis planteada, está el hecho de que se generó cierto acuerdo sobre la búsqueda de una solución a través de la llamada Comisión para la Paz. Este tipo de solución ad hoc puede interpretarse como una salida negociada —en la medida en que no se apela a un tercero con autoridad, sino a los aportes voluntarios de los involucrados. Sin embargo, esta solución fue adoptada luego de que se hubieran producido ya procesamientos por este tema, y seguramente como consecuencia de la presión internacional. Además, no está claro que esta solución contara con el acuerdo de todas las fracciones de los partidos tradicionales. Por tanto, la afirmación de que no existía consenso sobre la alternativa a la vía judicial parece mantenerse.

Dicho de otra forma, los hechos sugieren que la vía judicial emergió a pesar de la voluntad mayoritaria dentro del sistema político. Lo que refleja, también, la mayor autonomía que obtienen las organizaciones de la sociedad civil que actúan en el tema. Esa es precisamente la segunda hipótesis planteada:

Estas dificultades se relacionan con la mayor autonomía de actores de la sociedad civil, tales como la prensa y los nuevos movimientos sociales.

Es significativo que los integrantes del movimiento de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos oscilaran, en 1987, entre si debían convocar al referéndum contra la Ley de Caducidad por sí solos o si debían aliarse a los partidos, ya que sin sus aparatos no era posible llevar adelante el enorme trabajo de la recolección de firmas (Demasi y Yaffé, 2005: 51-65). Como ya se observó, las relaciones del movimiento con los partidos era problemática, incluyendo en esto al grueso de la izquierda. Esto se tradujo en que, luego de la derrota en el plebiscito, el movimiento quedara muy debilitado. Pero, al mismo tiempo, lo dotó de gran autonomía para operar.

La construcción de poder debió realizarse mediante una estrategia doble. En primer lugar, se trataba de poner el tema de las violaciones de derechos humanos en el contexto de un dilema ético: las violaciones de derechos humanos como agresión a normas fundamentales de la convivencia humana y manifestación de una injusticia inaceptable. En ese sentido, el elemento más importante era poner en discurso el hecho de que había crímenes cuya calidad estaba más allá de la política. Por ejemplo, el negar a los familiares la posibilidad de realizar el duelo de sus muertos. Así, el discurso de las organizaciones y quienes las apoyaban se centran en destacar la ignominia de estas actitudes, reñidas incluso con la ética militar. Un segundo elemento, para nada menor, era lograr mostrar que algunas de las víctimas no podían ser responsables de nada, en tanto eran niños.

Esta y otras medidas implicaban quitar el tema de la discusión partidaria y ubicarlo en el terreno de lo humanitario (Demasi y Yaffé, 2005: 84). La otra parte de la estrategia fue recurrir al escenario internacional, tal como se ha señalado

arriba. Tanto una como otra estrategia tenía como efecto limitar el control que los partidos podían tener sobre el tema, y al mismo tiempo, dotaban de márgenes de libertad a los actores interesados en la promoción de las causas.

Finalmente, tampoco se pueden cancelar los reclamos por vía administrativa. Esa era la tercera hipótesis planteada.

Los conflictos judicializados también expresan las dificultades del Estado para responder administrativamente a estas demandas, porque la temática desborda el diseño clásico de la burocracia, los problemas ambientales, las luchas por la identidad.

Una vez cancelada la posibilidad de juzgar a los responsables, en 1989, se abrieron instancias judiciales procurando la reparación económica de los damnificados. Estas fueron favorables para los reclamantes —a pesar de alguna sentencia contraria—, e incluso el Ministerio de Defensa terminó negociando el pago de reparaciones con los representantes de las víctimas.

Resulta evidente que esto no satisfizo los reclamos, dado que el dinero no resolvía el problema moral implicado en los crímenes y no solucionaba el problema de la verdad sobre el destino de los desaparecidos. Por otra parte, la propia Ley de Caducidad preveía la utilización de vías administrativas para realizar investigaciones. Suponiendo que fuera posible acotar el problema a la obtención de la «verdad», los acontecimientos posteriores a 2005 mostraron que acceder a ella no era fácil, principalmente por la dura resistencia de los militares a reconocer responsabilidades. De allí que una solución por las vías regulares de la administración era prácticamente imposible, incluso cuando resulta claro que hasta el 2000 no hubo interés de los gobiernos por proceder de esa forma.

En resumen, aún cuando la complejidad del tema no puede ser reducida a estas observaciones, la evidencia indica que es correcto afirmar que el tema de los derechos humanos no pudo ser resuelto por el sistema político por ninguna de las vías intentadas hasta el 2000. No pudo ser simplemente eliminado de la agenda pública, dada la presión combinada de las organizaciones locales y las internacionales. Tampoco era sencillo llegar a una negociación puesto que los actores involucrados —militares y organizaciones de defensa de derechos humanos— mantuvieron actitudes irreductibles, y suficiente autonomía como para bloquear acuerdos. La solución finalmente adoptada llegó cuando el Poder Judicial había comenzado a actuar, pese a la oposición de la mayoría de los actores políticos.

Los casos de acciones por temas ambientales

Descripción del caso de contaminación por plomo en 2001

En el año 1997 se encuentra el primer caso vinculado a la temática ambiental.¹¹ Se trata de vecinos de El Pinar que solicitan reparación por «daño moral» contra la Intendencia de Canelones debido al vertido de basura en la zona. El fallo, favorable a los demandantes, podría haber abierto la puerta para posteriores acciones, en especial vinculados a los problemas de contaminación por plomo detectados en barrios de Montevideo y zonas de Canelones. Debe señalarse, en primer lugar, la característica de la demanda de 1997: se trata de un recurso que está diseñado para proteger daños individuales, y que se adaptó a fines de cubrir situaciones que afectan a un colectivo.

Pero seguramente el caso más importante refiere a las acciones colectivas emprendidas a raíz del descubrimiento de casos de contaminación por plomo, primero en Montevideo y luego en Canelones, en el año 2001.

El descubrimiento de que existía contaminación por plomo se debió a la iniciativa de un matrimonio de La Teja cuyo hijo de seis años presentaba síntomas de difícil diagnóstico, en especial una anemia persistente y trastornos de conducta. Debido a que los médicos no lograban encontrar el origen de esas anomalías, el matrimonio comienza a indagar por su cuenta. Al averiguar que esos síntomas podían corresponder al ingreso de plomo en el organismo, sugieren al pediatra que se investigue esa posibilidad. Una radiografía, y luego un análisis específico de sangre, confirman la sospecha. Esto ocurrió en agosto del 2000.

A partir de allí esa familia avisa a sus vecinos del tema y crece la lista de niños en los que se descubre la contaminación. La información corre de boca en boca, pero todavía no es de dominio público. En octubre de 2000 los vecinos que están enterados se reúnen en el domicilio de los primeros afectados, con la presencia de técnicos del Centro Comunal Zonal 14. Al parecer, algunos de estos técnicos solicitaron prudencia a fin de no generar pánico, pero «el alerta corrió como reguero de pólvora entre las familias de la zona de Gowland y Carlos de la Vega, en la Teja».¹² En los meses del verano los afectados no se sintieron satisfechos con las respuestas institucionales, que al parecer fueron escasas y poco convincentes.

En febrero de 2001 el asunto toma estado público debido a notas de *La República* y *Brecha*. El tema es atendido por actores políticos, especialmente en el Parlamento. En marzo se realiza una segunda asamblea de vecinos, a la que asisten unas ochenta personas que escuchan las explicaciones de funcionarios de

11 Algunas notas de prensa señalan que hacia 1993 organizaciones ambientales de Rocha pensaban plantear demandas por la desecación de los bañados, pero no se pudo confirmar si efectivamente se hicieron. Sí hubo demandas por este tema presentadas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), pero no caen dentro del universo de casos definido para este trabajo porque este tribunal no está en la órbita del Poder Judicial.

12 *Brecha*, 16/2/2001: 13.

la Intendencia de Montevideo (IM). El periodista destaca la ausencia de autoridades de los ministerios involucrados (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente —MVOTMA— y MSP) pese a que habían sido invitados y habían anunciado su concurrencia. De todos modos, las respuestas de los funcionarios municipales no conforman a los vecinos, que desde antes venían reclamando información clara y confiable. En efecto, el problema principal implica poder determinar con certeza qué niveles de plomo en sangre son tolerables, qué trastornos genera la contaminación, qué grado de irreversibilidad tiene el problema y cómo se financia la atención. En una medida no menor, el problema es también determinar la o las fuentes de la contaminación, y por tanto las responsabilidades. Allí se mencionan, sucesivamente, las fundiciones y recicladoras de baterías, los rellenos de escoria industrial sobre las que están montadas muchas de las viviendas, las curtiembres y hasta la propia refinería de ANCAP, que está en la zona y fabrica nafta con plomo. Sin embargo, la impresión general que dan las autoridades es la de un absoluto desconcierto.¹³

En marzo se organiza la primera comisión interinstitucional, en forma de Comité de Emergencia Sanitaria. Al mismo tiempo, el movimiento vecinal crece en actividades, organizando manifestaciones con pancartas donde se lee «Sí a la vida, no a la contaminación». Según *Brecha*, en una asamblea de abril hace su aparición un grupo aparentemente vinculado a la Corriente de Izquierda que propone medidas más radicales. Al no ser estas acogidas por el grueso del movimiento, que opta por continuar el camino de la presión pública, la difusión y el diálogo con el comité de emergencia, este grupo realiza quemas de cubiertas en la vía pública y comienza una huelga de hambre, al parecer sin mayores éxitos.¹⁴ Sin embargo, una de las propuestas del grupo radical sí es recogida: la de presentar un recurso de amparo ante un juzgado de lo contencioso administrativo. En efecto, este recurso se presenta en abril, al tiempo que el propio fiscal de corte recibe a los vecinos y se compromete a instruir a un fiscal civil para que lleve adelante acciones. En los meses siguientes se continuarán dos acciones judiciales en paralelo: el amparo y la acción del fiscal designado, Enrique Viana.

Pero a partir de abril el problema toma nuevo impulso al multiplicarse los casos detectados y aparecer nuevos en otras zonas de Montevideo y Canelones. Esta expansión se caracteriza por una creciente tensión en las relaciones entre el movimiento de vecinos, la prensa y las diversas instituciones de gobierno y sanitarias que tratan de atender el tema. *Brecha* denuncia intentos de controlar la información (por ejemplo, los resultados de los análisis de plumbemia no son entregados a los padres de los niños afectados, sino a sus médicos). Una de las voceras del movimiento de vecinos declara que descubrió que sus hijos estaban afectados en una reunión con la comisión interinstitucional (heredera, al parecer, del primer comité de emergencia), cuando se les mostró una lista de resultados. En ese momento le manifestó a los integrantes de la comisión interinstitucional

¹³ *Brecha*, 16/2/2001, 27/2/2001, 2/3/2001.

¹⁴ *Brecha*, 30/3 y 27/4/2001.

que su familia vivía a tres kilómetros del lugar donde se suponía que estaba la fuente de contaminación. Esta persona declara que

Los miembros de la comisión se pusieron muy nerviosos, y nos pidieron que no divulgáramos esa información, porque podría crearse pánico entre la población, y si mucha gente reclamaba que se le hicieran los exámenes de sangre a sus hijos la situación sería caótica.¹⁵

Es que hasta ese entonces la comisión insistía en que la contaminación solo alcanzaba a la población situada a dos kilómetros de las fuentes.

En mayo, los representantes de la Facultad de Ciencias se retiran de la comisión interinstitucional afirmando que era un «caos».¹⁶ En agosto, sería el propio movimiento de vecinos el que cesa de reunirse con la comisión, agregando a la acusación de caos, la de «falta de transparencia».¹⁷

La tensión llega a su punto más álgido en octubre, cuando una planta de Canelones a la que se le señalaba ser la responsable de la plumbemia en la zona, reabre y comienza a trabajar. Los vecinos reaccionaron con indignación y se produce entonces una intervención de una jueza penal de Canelones, quien visita el lugar. Según el periodista de *Brecha*, «esta actuación de la justicia logró apaciguar el vecindario, que esa noche, en el colmo de la impotencia, amenazaba tomar medidas desesperadas».¹⁸

Pero ya para entonces otros problemas ocupaban la atención del público y de la prensa (la aparición del brote de aftosa, que afectó las exportaciones de carne, y la inminente crisis del sistema financiero). En todos esos meses, los fiscales habían desarrollado una serie de medidas en buena parte inéditas. Por ejemplo, el fiscal Viana había solicitado información al MVOTMA, y al no recibirla en tiempo solicitó una indagatoria penal por posible desacato. Otros fiscales, y también el propio fiscal de corte, comenzaron a actuar como mediadores, intentando minimizar los graves problemas de coordinación que mostraban las instituciones públicas. Poco a poco, fueron apareciendo medidas paliativas: las familias comenzaron a ser trasladadas a otras zonas, ANCAP anunció que cesaría de fabricar nafta con plomo en poco tiempo —aunque sin dejar de negar su responsabilidad en el asunto—, los organismos llevaron adelante obras de limpieza, etcétera. Para finales del 2001, el problema parecía superado. Al menos en lo que a efectos políticos se refiere. Porque en cuanto al problema de fondo, la sospecha de que la contaminación por plomo iba mucho más allá de los casos denunciados no carece de fundamentos, incluso hoy en día.

15 *Brecha*, 27/4/2001: 17.

16 *Brecha*, 18/5/2001: 13.

17 *Brecha*, 24/8/2001.

18 *Brecha*, 26/10/2001: 21.

Análisis de hipótesis en el caso de la plombemia

La primera hipótesis planteaba que:

Los conflictos judicializados expresan las dificultades crecientes de los actores políticos para canalizar los conflictos y demandas por sus propios medios, generalmente recurriendo a la negociación con los demandantes, a la represión, o a una combinación de ambas. La vía judicial aparece cuando estas alternativas no están disponibles o no obtienen consensos claros en el conjunto de los actores partidarios.

Como se desprende de la descripción hecha sobre las acciones del movimiento surgido a raíz del descubrimiento de casos de plombemia, el recurso a la justicia aparece porque el sistema político no acierta con ninguna respuesta clara. Ahora corresponde argumentar que en esta situación también incide la dificultad para que algún sector político articule una alternativa. Pueden mencionarse dos razones, una coyuntural y otra estructural. La coyuntural es que en este tema todos los partidos políticos estaban en el banquillo de los potenciales acusados, toda vez que las instituciones involucradas estaban regidas por funcionarios de todo el espectro político (desde la IM al MSP, pasando por el MVOTMA). La estructural es que los problemas ambientales, al no tener límites determinados, no pueden estructurarse como intereses de grupo, que son los que los sistemas de partidos están adaptados a representar.

En términos de la hipótesis planteada, el recurso judicial aparece claramente como una solución frente a un bloqueo del sistema político para encontrar soluciones. El bloqueo puede explicarse, en buena medida, por la combinación de un movimiento social relativamente cohesionado, que perseguía aspiraciones con fuerte legitimidad, y un problema atípico con relación a los que habitualmente enfrenta el Estado en las condiciones habituales de la modernidad. Se volverá sobre esto al discutir la segunda hipótesis. Esta planteaba que:

Estas dificultades se relacionan con la mayor autonomía de actores de la sociedad civil, tales como la prensa y los nuevos movimientos sociales.

El movimiento ambientalista generado alrededor del problema del plomo alcanzó niveles apreciables de legitimidad y cohesión, como ya se ha señalado. Al mismo tiempo, mantuvo independencia frente al conjunto de los partidos, pero sin salirse de los canales institucionales, pese a los conatos de acciones más radicales que se dieron.

La explicación de estas características parece encontrarse en la fuerte tradición sindical del barrio donde emerge el problema. A esto puede atribuirse la solidez de las redes de vecinos y la experiencia de los líderes que mostró el movimiento (Barrios, 2005). A esto debe sumarse la capacidad de galvanización que poseen los temas ambientales, debido a su asociación con el miedo (Beck, 1988: 56).

La generalización de la pérdida de confianza, inevitable en estas circunstancias, sumado al carácter indeterminado del daño que pueda sobrevenir, conduce

directamente al miedo. No se sabía qué consecuencias podía haber para los niños, no se sabía de dónde provenía el plomo, no se sabía si no existían otros metales contaminantes que no habían sido detectados, no se sabía qué acciones seguir. Todos estos elementos aparecen una y otra vez en los reclamos de los vecinos. Una de las madres expresa que «una de sus angustias es admitir que pudo haberle pasado el plomo a su hija pequeña por intermedio de la placenta y de la propia sangre».¹⁹

En la perspectiva de la hipótesis planteada, la movilización por el miedo más la densidad organizativa impidieron cualquier tipo de control desde los partidos. A esto se sumó la dificultad para resolver el problema por las vías administrativas habituales. Esa es la tercera hipótesis:

También expresan las dificultades del Estado para responder administrativamente a estas demandas, porque la temática desborda el diseño clásico de la burocracia, los problemas ambientales, las luchas por la identidad.

Frente al descubrimiento de casos de plumbemia, no había procedimientos ni instituciones preparadas para enfrentar la situación, a lo que se agrega que la comisión interinstitucional careció de organización. En este caso, las intensas negociaciones fracasaron por la dificultad, o imposibilidad, de las instituciones del Estado para abordar un problema tan difuso.

En efecto, se trata de un problema 'invisible' (no es percibido a simple vista) que solo sale a luz mediante la actuación de un saber, médico en este caso. No es un problema menor: en los niños, los daños pueden ser irreversibles (problemas de crecimiento y pérdida de coeficiente intelectual). Pero, y quizás esto sea lo más relevante, el saber técnico no puede dar cuenta con exactitud de los orígenes y alcances del problema, lo que deja al público en la mayor de las incertidumbres. En todo el transcurso del debate público, uno de los problemas mayores es poder convencer a alguien de que el umbral de tolerancia del plomo es de 10, 15, 20 o 25 mg de plomo en mm³ de sangre. Todavía más, en cierto momento el principal responsable de la comisión interinstitucional se defiende argumentando que el efecto del plomo es diferente en cada individuo, por lo que no se puede hablar en general. Este argumento, obsérvese, incrementa la incertidumbre.

Es obvio que en este caso las instituciones se vieron sorprendidas y desbordadas por un tema que no lograban controlar. Una parte de la dificultad estaba en la escasez de recursos: se llegó a admitir que no se tomaban radiografías a los niños porque no había forma de pagarlas. Otra parte está en el diseño institucional: era evidente que las instituciones tenían serias dificultades para coordinar, transmitir la información y especialmente para vincularse con organizaciones de la sociedad civil que no actuaban en función de los criterios habituales de las organizaciones burocráticas. No es un hecho menor el que, como señaló el periodista de *Brecha* que cubrió los sucesos, no existiera independencia técnica

19 *Brecha*, 16/2/2001: 14.

entre quienes investigaban causas y responsabilidades, y quienes podían ser potencialmente responsables (incluso, llegan a ser las mismas personas).

En síntesis, el caso de la plumbemia ilustra de forma muy gráfica las dificultades de la administración pública para abordar un problema difícilmente limitable o individualizable. En este caso, se sumó a esas dificultades el hecho de que todos los partidos políticos relevantes tenían responsabilidades potenciales en el origen del problema. Al mismo tiempo, el ‘miedo’ disparó un movimiento social que se construyó sobre las redes obreras sobrevivientes desde la crisis del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. Este, paradójicamente, también está en el origen de la contaminación. Estas redes dieron al movimiento capacidad de gestión y liderazgos que impidieron su neutralización —como posiblemente se hubiera podido hacer, mediante represión, si se hubiera adoptado una estrategia de choque. En esa situación, buena parte del desbloqueo llegó por vía judicial, que dio respaldo a los reclamos.

Los casos donde el sistema político actúa contra la sociedad civil

Los casos donde el Poder Judicial es usado, desde el sistema político, contra actores no políticos, se dividen claramente en dos categorías: los casos de control de la expresión pública a través de la prensa (1) y de control de la protesta (2).

El control de la expresión pública

Descripción de los casos

En el período estudiado es frecuente el control de la expresión pública a través del uso de sanciones previstas en la Ley 16.099 (ley de prensa) —delitos de difamación e injurias—, así como tipos penales establecidos previamente —desacato por ofensa— y, menos habitualmente, la exigencia de reparaciones ante supuestos daños infringidos por los periodistas o por quienes se manifestaban a través de los medios. Buena parte de estas demandas aparecen como respuesta ante acusaciones de corrupción, y son analizadas en ese contexto. Sin embargo, existen numerosos casos donde la demanda aparece aislada, y no como respuesta a una acusación penal por hechos irregulares.¹

Como ya se señaló, estos casos son más frecuentes entre 1990 y 1994, y también entre 2000 y 2004. De un total de 29 casos con esta temática, donde los promotores son actores políticos y los demandados periodistas o actores sin actividad partidaria, 19 ocurren en esos períodos. Además, es un instrumento dirigido generalmente contra la prensa: 18 casos. Y en el período 1990-1994, varias acciones son promovidas directamente desde la presidencia.

En los casos donde no se trata de medios de prensa o periodistas, los perseguidos por estas acciones suelen ser individuos que realizan críticas a título personal: vecinos, empresarios o militares retirados. En dos ocasiones los demandados son gremios. En términos generales, estos actores tienen escaso poder, y las demandas parecen tener como objetivo proteger la imagen de quienes son cuestionados.

Cuando los perseguidos son periodistas, las observaciones sugieren que en el período 1990-1994, el incremento de denuncias por derechos a réplica, difamación o similares están estrechamente unidas a la percepción, surgida muy

1 Aunque igualmente, la motivación para realizar denuncias por difamación o injurias suele ser la aparición en la prensa de noticias de supuestas irregularidades cometidas por funcionarios de alto nivel.

tempranamente, de la existencia de casos de corrupción en el seno del gobierno blanco.

Los criterios judiciales sobre cómo juzgar estos delitos fue variando con los años. En estos casos, se establece un dilema entre los derechos a proteger: el derecho al honor y respeto de la persona, y el derecho a la expresión pública. En general, los resultados en primera instancia son dispares, pero al menos once casos terminaron con procesamientos de periodistas o acogimiento de demandas por daño. Sin embargo, la actitud de la SCJ fue cambiando con los años, y entre 1992 y 1999 se volvió más favorable a privilegiar la protección de la libertad de prensa (Lanza, 2004: 51). Esta modificación de criterios no puede vincularse al declive de los casos entre 1995 y 1999, puesto que el cambio se hizo nítido recién hacia finales de la década, y de hecho continuaron los procesamientos en primera instancia después del año 2000.

Análisis de hipótesis

La primera hipótesis planteaba que:

Los conflictos judicializados expresan las dificultades crecientes de los actores políticos para canalizar los conflictos y demandas por sus propios medios, generalmente recurriendo a la negociación con los demandantes, a la represión, o a una combinación de ambas. La vía judicial aparece cuando estas alternativas no están disponibles o no obtienen consensos claros en el conjunto de los actores partidarios.

En términos generales, los delitos de comunicación se utilizan principalmente contra actores o relativamente marginales al sistema de partidos, que no tienen actividad política alguna pero han realizado manifestaciones críticas, o contra los medios de prensa propiamente dichos. Es decir, que por una parte las demandas judiciales parecen constituirse en un medio para inhibir declaraciones críticas cuando el declarante no tiene apoyo político o social importante.

Por otra parte, tampoco se encuentran demasiadas situaciones donde las demandas sean emprendidas contra actores no políticos pero con fuerte apoyo social o influencia. Eventualmente, se encuentran demandas por desacato contra figuras como Iván Paulós (en 1993), pero no parece que se tratara de actores con capacidad de movilizar apoyos. Entonces, la interpretación más adecuada parece ser la de que estas demandas son un remedio apropiado para situaciones donde se dan críticas molestas por parte de gente que no tiene capacidad real de hacer daño.

Puede argumentarse que la propia marginalidad de los actores perseguidos en estos casos los hacen, de forma un tanto paradójica, inmunes a otras formas de restricción. En otras palabras, si alguien consigue que sus críticas sean recogidas por los medios, pero al mismo tiempo no se identifica con ningún partido, un debate público con él sería arriesgado para quien es afectado. Entonces, alternativas de negociación o represión no están disponibles para ejercer ese tipo de controles.

Es más complicado cuando se trata del control de los medios de prensa, y no de individuos que se manifiestan a través de ella. Al parecer, el control de los medios de prensa tuvo como principal instrumento la distribución de publicidad oficial, esencial para la supervivencia, especialmente, de medios de prensa escritos. Pero este control no podía ser aplicado por actores políticos de todos los niveles. Esto es congruente con la observación de que las acciones penales por manifestaciones públicas sean emprendidas, principalmente, por actores políticos de nivel bajo o medio, fuera del período 1990-1994.²

Desde la perspectiva de la hipótesis planteada, lo importante es observar que la acción judicial contra la prensa fue un mecanismo de control usado frente a la ausencia de alternativas de control.

En la segunda hipótesis se planteaba que:

Estas dificultades se relacionan con la mayor autonomía de actores de la sociedad civil, tales como la prensa y los nuevos movimientos sociales.

La existencia de prensa independiente ha sido importante en Uruguay desde varias décadas antes del golpe, pero en su mayoría los medios estaban fuertemente asociados a las organizaciones de los partidos políticos. A la salida de la dictadura esta situación era similar, pero poco a poco los medios no partidarios ganan espacios en la formación de la opinión pública. A esto se suma la aparición de la televisión, que aunque también ligada a los partidos, adquiere suficiente peso económico como para invertir la relación de dependencia. Esto es, aunque exista afinidad ideológica, los medios adquieren autonomía de los partidos.

El uso de acciones penales, y la distribución discrecional de la publicidad oficial fueron los dos medios con los que se buscó restringir los márgenes de libertad de la prensa entre 1985 y 2000. Ambos fueron objeto de reiteradas protestas por parte de la Asociación de la Prensa del Uruguay (APU) y la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). Sin embargo, más que estas protestas, lo que parece haber bloqueado estos mecanismos de control es la propia acción judicial, que terminó procesando a varios jerarcas desde el año 2000.

Como fuera, la capacidad de control de los partidos sobre la prensa parece haber disminuido paulatinamente desde la salida de la dictadura, aun cuando el grado de autonomía de los medios diste todavía de ser absoluto.

Finalmente, la tercera hipótesis planteaba que:

Los conflictos judicializados también expresan las dificultades del Estado para responder administrativamente a estas demandas, porque la temática desborda el diseño clásico de la burocracia —los problemas ambientales, las luchas por la identidad.

2 En este período, las acciones son muchas veces promovidas desde la propia presidencia, a través del Ministerio Público y Fiscal. Eso se desprende claramente de las expresiones del fiscal actuante en un caso de difamación, en 1993. Este fue acusado, justamente, de prestarse a los pedidos de presidencia, y se defendió manifestando que muchas veces se había visto enfrentado a la presidencia debido a su negativa de acusar en casos semejantes (Búsqueda, 8/6/1993).

Los casos de persecución judicial contra la prensa o quienes manifiestan a través de ella no son relevantes para esta hipótesis. Aunque puede argumentarse que medios de comunicación con mayores niveles de autonomía resultan vehículos de difusión de los nuevos problemas tematizados por los movimientos sociales.

En resumen, es el carácter más bien marginal de los actores perseguidos el que funciona como obstáculo para invertir capital político en su represión. No tiene sentido mover alianzas o compromisos para frenar ataques provenientes de adversarios que en sí mismo no son peligrosos. Pero al mismo tiempo disminuyen, a lo largo del período, las capacidades de influir en la prensa desde el sistema político —en buena medida, por las restricciones a la distribución arbitraria de publicidad oficial, producto de la acción judicial. El recurso a la justicia, que permitió controlar algunas expresiones públicas en los primeros años del período (tras la aprobación de la ley de prensa, en 1989) se volvió paulatinamente menos interesante a medida que los jueces adoptaron una actitud más proclive a proteger la libertad de prensa.

El control de la protesta

Descripción de los casos de ocupaciones de centros educativos

En el caso del control de la protesta, los pedidos de actuación al Poder Judicial se restringen a las ocupaciones de centros educativos por parte de activistas del movimiento estudiantil. Casi no hay otras acciones judiciales que refieran al control de la protesta durante los años noventa.

Esto puede atribuirse a que las ocupaciones no fueron un elemento del repertorio de protesta de otras organizaciones, como los sindicatos obreros, entre 1990 y el 2005. Por una parte, los procesos de desregulación y los cambios en la estructura productiva debilitaron a los gremios de trabajadores tradicionalmente más fuertes. Los que permanecieron sólidos estuvieron vinculados al empleo estatal y al sistema financiero, donde los trabajadores pudieron seguir usando con éxito la huelga como recurso de protesta.

En cambio, para los estudiantes, el recurso de la ocupación es entendible desde dos ángulos. Primero, como estrategia adecuada para un movimiento poco organizado y que no podía contar con una adhesión generalizada de los estudiantes en caso de declarar una huelga. Segundo, es una medida de un fuerte componente simbólico: ocupar el liceo es una forma de apropiarse de una institución que en la práctica se hace extraña a los estudiantes, especialmente cuando las autoridades insisten en políticas muy centralizadas de gestión de la educación —a su vez, estas políticas centralizadas posiblemente estén inspiradas en cierto afán de controlar un espacio que los elencos de los partidos tradicionales veían como potencialmente desafiante (Graña, 1996; Falero y Vega, 2004).

Desde 1992 y especialmente desde 1996, las ocupaciones de liceos se hacen periódicas. Las autoridades las enfrentan con una batería de acciones que no excluyen la negociación, pero que se ve fuertemente limitada en su capacidad de represión. En ese contexto, recurren a la justicia solicitando ordene el desalojo de los centros y, según las notas de prensa, se realizan ese tipo de solicitudes en 1992, 1996, 2001 y 2002, aunque es posible que también se hayan dado en otros años.

Al parecer, el recurso a la fuerza no era una medida que las autoridades de la educación pudieran usar sin riesgo. Al tratarse de menores de edad, la posibilidad de excesos en la represión policial traía consigo el riesgo de consecuencias políticas de difícil evaluación. Así, en 1992, el ministro del interior no acepta ordenar a la policía el desalojo.³ En 1996, es el propio Consejo Directivo Central de la Enseñanza (Codicen) el que maneja públicamente ese temor.⁴ En el 2001 el pedido surge, al parecer, porque en años anteriores sí se usó a la policía pero hubo algunos enfrentamientos⁵ y al año siguiente existieron denuncias de estudiantes contra excesos de la policía.⁶ En el año 2000 hubo un decreto autorizando al ministerio del interior a intervenir, pero con todo parece haber sido un recurso de última instancia. Probablemente lo que sucedía era que el Codicen debía conciliar los criterios pedagógicos y técnicos con que manejaba el conflicto, con la presión de sectores importantes de la opinión pública que reclamaban el restablecimiento de la ‘autoridad’.

Había, sin embargo, serias dificultades para poder concretar negociaciones con los estudiantes, dado el carácter poco estructurado del movimiento. Puede suponerse que lo que se buscaba con el recurso a la justicia era poder imponer legítimamente los procedimientos formales en el tratamiento de las diferencias. Es decir, la intención no era tanto el rechazo de los planteos, porque su sola existencia no era un problema importante. Lo que generaba una crisis era la imposibilidad de articular las discrepancias dentro de la lógica de la institución.

Importa señalar que la actitud de los jueces de las diferentes materias (penal, menores y contencioso administrativo) que debieron actuar en estos casos entre 1992 y 2002 estuvo muy lejos de acompañar los pedidos de las autoridades. En 1996 los jueces y fiscales penales señalaron que la ocupación de un liceo no es delito, aunque aceptaron la legitimidad de recurrir a la policía para el desalojo. En el año 1992, el juez de menores al que se recurrió por parte de las autoridades tomó una actitud algo heterodoxa, al intervenir en carácter de mediador, incluso concurriendo a los locales a dialogar con los ocupantes. Algo similar hicieron los jueces de lo contencioso administrativo en 1996, al atender los recursos de amparo de los estudiantes sancionados. En general, las autoridades

3 *Búsqueda*, 9/9/1992.

4 *Búsqueda*, 28/8/1996.

5 *Búsqueda*, 23/8/2001.

6 *Búsqueda* 11/10/2002.

de la enseñanza protestaron por estas actitudes, señalando que se generaba una «profunda injusticia»,⁷ o que se trataba de excesos del juez.⁸ En el año 1997 la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP) consultó a tres juristas que opinaron que las ocupaciones podían configurar delito cuando se trataba de mayores de edad, y lo distribuyó entre los jueces.⁹ Sin embargo, en 2001 los jueces penales volvieron a sostener los mismos argumentos.

Probablemente, la concepción jurídica predominante entre los jueces no era proclive a entender que las ocupaciones implicaran una amenaza clara al orden público. Quizás también influyó el hecho de que se le pedía al poder judicial hacerse cargo de las responsabilidades en caso de incidentes durante los posibles desalojos. Como fuera, parece claro que la relativa tolerancia judicial hacia las ocupaciones permitió al movimiento estudiantil mantenerse vigente durante varios años, a pesar de su discontinuidad y la ausencia de estructura.

Una tolerancia comparable puede percibirse en otros casos que no han sido incluidos en el universo de análisis, por no tratarse propiamente de acciones de protesta, pero que pueden considerarse acciones colectivas próximas o potencialmente políticas. Por ejemplo, las ocupaciones de tierras fiscales o privadas por parte de familias que buscan asentarse. Estas ocupaciones se registran a lo largo de la década y muestran una trama compleja de actores en su origen, ya que muchas veces los ocupantes están asesorados o indirectamente respaldados por actores políticos (Álvarez, 2011). En uno de los casos, la ocupación de tierras pertenecientes al municipio capitalino generó una demanda penal por usurpación, pero esta fue retirada luego que dirigentes de izquierda negociaran con el entonces intendente¹⁰. Otros casos muestran soluciones similares, donde los jueces no tienden a aplicar sanciones de forma inmediata, prefiriendo esperar que se desarrollen acuerdos. Hay, sin embargo, excepciones a esta regla, como en 1993, pero con relación a la ocupación de un local en zonas urbanas.¹¹

A partir de 2001 los conflictos sociales se multiplican como consecuencia de la crisis, y aparecen nuevas formas de protesta, similares a las que se dan en otros países de América Latina. Estas formas de protesta, principalmente el corte de rutas ('piquetes') fueron el principal recurso del movimiento social en Argentina y Bolivia, por ejemplo. Puede argumentarse que el piquete es una medida de protesta mucho más efectiva, en las condiciones de las sociedades latinoamericanas a comienzos del siglo XXI, que instrumentos clásicos como la huelga. De allí que los gobiernos presionen a los poderes judiciales para que lleven adelante el control y la criminalización de tales acciones. En Argentina, el poder judicial adoptó, en efecto, una actitud restrictiva hacia tales acciones. Según Svampa y Pandolfi, para el 2004 se contaban más de cuatro mil procesamientos por estas

7 *Búsqueda*, 14/11/1996.

8 *Búsqueda*, 2/10/1992.

9 *Búsqueda* 16/10/1997; 8/1/1998.

10 *Búsqueda*, 31/12/1993, 5/1/1994, 3/2/1994.

11 *Búsqueda*, 8/1/1993.

causas, y se observaba que las penas imputadas eran progresivamente más graves (Svampa y Pandolfi, 2004). No parece haber sido así en Uruguay, por lo menos hasta el 2004. En general, los jueces actúan en ocupaciones y cortes de manera moderada.¹²

Por otra parte, tampoco fue frecuente que los gobiernos acudieran al Poder Judicial para controlar estos actos, prefiriendo actuar directamente a través del ministerio del interior, pero manteniendo también dirigentes de alto nivel que negociaban con las organizaciones (más de una vez, el propio ministro del interior); esta combinación de fuerza y negociación pareció dar buenos resultados, y quizás eso pueda explicar la ausencia de solicitudes de actuación a la justicia. Además, es interesante observar que las protestas ‘piqueteras’ y su represión judicial, en Argentina, comienzan en provincias caracterizadas por su bajo nivel de modernización, incluso a veces con características ‘feudales’, y es en estas donde también es más fuerte la criminalización de la protesta. En Uruguay el escenario privilegiado de la protesta es la capital, por razones comprensibles, por lo que los jueces en el interior rara vez tienen que enfrentarse a este tipo de asuntos. Ahora bien, existen evidencias de que la autonomía de los jueces puede ser restringida por el entorno político predominante en localidades de baja población y relaciones predominantemente clientelares (según se puede deducir de Amarillo y Urioste, 1990). Se puede pensar entonces que el contexto «moderno» en el que se desarrollan las protestas públicas en Uruguay puede haber incidido en posturas más tolerantes de los jueces.¹³

Análisis de hipótesis

La primera hipótesis planteaba:

Los conflictos judicializados expresan las dificultades crecientes de los actores políticos para canalizar los conflictos y demandas por sus propios medios, generalmente recurriendo a la negociación con los demandantes, a la represión, o a una combinación de ambas. La vía judicial aparece cuando estas alternativas no están disponibles o no obtienen consensos claros en el conjunto de los actores partidarios.

En el caso de las ocupaciones de liceos, ya se mencionó que los conductores de los distintos organismos de la enseñanza buscaron alternativas de negociación,

¹² A partir de 2005, se encuentran decisiones judiciales mucho más duras contra protestas públicas, cuando van acompañadas de actos «violentos». Incluso, se vuelve a aplicar el delito de sedición, prácticamente abandonado tras la dictadura —no se lo aplicó en ocasión de los acontecimientos del Hospital Filtro (1994), por ejemplo. Se discutirá este elemento en las conclusiones.

¹³ Debe aclararse que existen pocas evidencias sobre esta afirmación. En principio, resulta posible observar que las aplicaciones más «legalistas» de la ley de prensa (ya sean casos que involucren o no actores políticos), en el período estudiado, se han dado en departamentos del interior. La mayoría de estas decisiones judiciales, que implicaban procesamientos por difamación, fueron revocadas en segunda instancia. Es un indicio débil, pero indicio al fin, de la posible influencia del contexto en la acción de los tribunales en materia de control social.

pero se vieron limitados por el propio carácter expresivo, más que instrumental, del movimiento de estudiantes. Lo interesante es que, además, la represión directa no estaba tampoco disponible. Como ya se señaló (ver página 85), entre 1992 y 2000 las autoridades expresan públicamente el temor a las consecuencias que podría aparejar el desalojo forzoso de los centros ocupados, y buscan de continuo el respaldo de una decisión judicial para proceder a ello.

Esto también tiene que ver con el relativo aislamiento de esos organismos, en parte debido a su carácter descentralizado, y en parte a la ausencia de compromiso fuerte del gobierno central con una salida a la fuerza. Todo esto revela la situación de debilidad en que cayeron. Contribuyó además la presión ejercida desde medios de prensa para que se restableciera la ‘autoridad’ en los liceos (en 1996), ya que restringía los márgenes de acción de los organismos descentralizados. En términos generales, no existía consenso claro sobre cómo actuar frente a los estudiantes.

A esto se suman las particularidades del movimiento de estudiantes de secundaria. Eso lleva a la segunda hipótesis planteada:

Estas dificultades se relacionan con la mayor autonomía de actores de la sociedad civil, tales como la prensa y los nuevos movimientos sociales.

A diferencia de las organizaciones estudiantiles que habían actuado hasta finales de los ochenta, el movimiento de estudiantes de secundaria adoptó formas organizativas muy laxas, con estructuras muy débiles o incluso inexistentes, y con liderazgos escasamente visibles. La imposibilidad de encontrar un interlocutor definido es una queja reiterada de las autoridades de la enseñanza en todos estos casos. Las razones que llevaron al movimiento estudiantil a adoptar estas modalidades de organización han sido estudiadas (Graña, 1996) y no es necesario recordarlas aquí. Lo importante, para nuestros fines, es observar lo que sucede con un movimiento emergente que, más que reivindicaciones concretas y claramente definibles, lucha por acceder a la ‘voz’. En sociedades donde la acción política se trama en secreto, la capacidad de proyectarse como actor virtual de la política está vedada a la población (Lefort, 1993). Aunque referida a la evolución a largo plazo de las democracias, es posible aplicar este razonamiento al funcionamiento de instituciones donde los miembros permanecen largo tiempo en establecimientos sobre cuyo gobierno no tienen incidencia.

Como se señaló antes, en el caso de los conflictos en secundaria, más que los problemas educativos o de recursos en sí mismos —que los había— lo que parece ser desencadenante es un malestar generalizado y difuso, de parte de un sector de la población que en Uruguay, como se ha señalado reiteradamente, tiene serias dificultades para insertarse en el mundo oficial del trabajo y la cultura. De ser así, el objetivo más importante y menos explícito del movimiento es el acceso a la palabra, al que se contrapone el uso de organizaciones basadas en la delegación (de la palabra).

Este mismo carácter flexible o desestructurado ubica al movimiento fuera de las coordenadas de acción de los partidos políticos, y elimina la posibilidad de

lograr disciplinarlos por sí mismos. De hecho, el recurso a la justicia se entiende claramente desde este ángulo.

La tercera hipótesis planteaba:

También expresan las dificultades del Estado para responder administrativamente a estas demandas, porque la temática desborda el diseño clásico de la burocracia —los problemas ambientales, las luchas por la identidad.

Los problemas que orientaban a los estudiantes que ocupaban liceos durante los años noventa y dos mil no tenían un carácter tan concreto que admitiera soluciones administrativas. De hecho, buena parte de la lucha era simbólica, y tendía más bien a construir una identidad que a cambiar un estado de cosas. Desde esa perspectiva, las respuestas que podía dar la administración de la enseñanza eran mínimas.

Es interesante observar que al protestar por el acogimiento de un recurso de amparo presentado por estudiantes sancionados en 1996, acogimiento fundado en que no se permitió presentar descargos, las autoridades de la ANEP señalan que era imposible hacerlo entre ‘el humo’ que había en los centros ocupados. Es decir, que no se podía organizar el mecanismo administrativo habitual en medio de la batahola de la ocupación, fogatas incluidas. Las asambleas donde todo se expresa y discute a viva voz, el clima festivo de las ocupaciones, la desconfianza hacia toda acumulación de poder por parte de representantes, indica también la imposibilidad de la institución para codificar en sus términos los reclamos, toda vez que el objetivo tácito del movimiento era, justamente, evitar esa codificación.

En resumen, el problema principal parece estar en que los potenciales costos políticos de la represión —que era un recurso disponible— no se justificaban toda vez que el conflicto tampoco era demasiado relevante. Al tratarse de un organismo descentralizado, dirigido por actores de segunda línea, pertenecientes a ambos partidos de gobierno, el daño ocasionado por el conflicto no afectaba los niveles más altos de la dirección partidaria o del gobierno. Al mismo tiempo, el carácter etéreo de las reivindicaciones y lo poco estructurado de la organización estudiantil impedía la concreción de negociaciones. El recurso a la justicia fue promovido por los actores políticos ante la ausencia de alternativas. Como se verá en el siguiente capítulo, los jueces fueron reacios a actuar en consonancia con el pedido.

Los resultados como expresión del balance de fuerzas entre los actores

Descripción de los resultados

El último punto a revisar refiere a la hipótesis que prevé resultados favorables a los actores políticos cuando se enfrentan a actores no políticos, y de resultados dependientes del balance de poder cuando son conflictos entre actores políticos.

¿Qué resultados obtienen quienes promueven causas judiciales a partir de conflictos políticos? La observación indica que estos son dispares: no es verdad que nunca se procesen actores políticos poderosos, ni es verdad que siempre que hay casos evidentes de irregularidades se castigue a los responsables, ni es verdad que nunca se protejan derechos cuando estos son promovidos por individuos aislados. Un primer indicio de este hecho lo muestra la cantidad de procesamientos en primera instancia, en un conjunto de 100 casos donde se cuenta con esa información (y además corresponden procesamientos penales).

Tabla 5. Resultados en primera instancia, según tipología. Frecuencia absoluta

	Tipo de caso				Total
	I	II	III	IV	
Absolución/ archivo	18	11	11	9	49
Procesamiento	21	12	7	7	47
Otro	3	0	0	1	4
	42	23	18	17	100*

Fuente: elaboración propia.

*Total de casos con información completa. I: Actor sistema político *versus* actor sistema político; II: Actor sistema político *versus* actor no político; III: Actor no político *versus* actor sistema político; IV: Otros casos/ indeterminado

Aunque la información es fragmentaria, los datos sugieren que más o menos la mitad de los casos termina con procesamientos en primera instancia. Sin embargo, esto no da cuenta de toda la cuestión, ya que en ocasiones estos fallos son revisados y revocados en tribunales de alzada. Además, no se incluyen aquí los casos donde no corresponde procesamiento penal, pero de todas maneras los recursos son acogidos. Por otra parte, estos resultados equitativos podrían

entenderse como indicador de independencia del sistema judicial, pero la proporción estadística de procesamiento no es un indicador válido para ello, toda vez que la cantidad de absoluciones puede crecer si hay incentivos para la presentación de demandas infundadas, o si la complejidad de los casos impide obtener pruebas.

Pese a esto, el análisis cualitativo de los casos sugiere ciertas tendencias. En primer lugar, cuando se trata del uso de la justicia con fines de control de protesta y expresión pública, hasta el año 2005 se observaban resistencias de los jueces a aplicar medidas legales duras. La consecuencia fue la relativa limitación de la utilidad del recurso judicial con fines de control. En segundo lugar, cuando se trata de la protección de derechos —derechos humanos e intereses difusos—, la actuación de la justicia es más compleja, pero favoreció los reclamos y permitió que los demandantes vieran parcialmente satisfechas sus demandas. En tercer lugar, cuando se trata de los casos de irregularidades cometidas por funcionarios de alto nivel, los resultados son heterogéneos: tanto se encuentran procesamiento de figuras políticas de alto nivel, como casos donde las demandas son desechadas aunque pareciera que se hubieran cometido delitos.

Estas tendencias pueden comprenderse mejor si se consideran las situaciones de promotores e involucrados. En general, cuando las asimetrías son fuertes y los promotores débiles, estos no logran obtener los objetivos que perseguían al llevar los casos a la justicia. Pero si quienes están en situación de debilidad son los implicados, entonces los promotores tienen mejores condiciones para lograr sus objetivos.

En el siguiente apartado, se profundiza en estas observaciones a la luz de las hipótesis planteadas.

Análisis de hipótesis

La primera hipótesis planteaba que:

Dado el supuesto de centralidad de los partidos políticos, el resultado de las acciones judiciales entre actores políticos y actores no políticos debería ser, en general, favorable para los primeros.

En los cuatro tipos de casos analizados, la hipótesis solo se cumple, parcialmente, cuando se trata del control de la expresión pública. El análisis del caso de los derechos humanos es complejo, pero finalmente los resultados terminan inclinándose a favor de las organizaciones de defensa de derechos humanos. En cambio, desde 1990 el uso de la justicia como forma de controlar protestas no ha sido útil para los actores políticos. Por otra parte, los actores y movimientos que han usado al Poder Judicial para proteger intereses difusos, especialmente por casos de contaminación, han tenido resultados relativamente favorables. En los siguientes párrafos, se desarrollan estas observaciones con mayor detalle.

Los casos de defensa de derechos: violaciones de derechos humanos durante la dictadura

Ya se ha descrito el proceso general que siguieron las causas después de 1989. Se evoluciona desde una situación de bloqueo casi absoluto —entre 1986 y 1996— a una progresiva apertura de las causas —1997 a 1999— para concluir con procesamiento de la justicia importantes, desde el 2000 en adelante. En el cuadro de la siguiente página, se resumen los casos que se pudieron identificar y una estimación de los resultados que han arrojado hasta el momento.

Como se observa, la cantidad de casos que han tenido resultados favorables a los promotores (familiares de desaparecidos y organizaciones de derechos humanos) siguen siendo minoritarios hasta 2006. En compensación, la repercusión pública de los pocos procesamientos ha sido muy alta.

Es importante observar que la resistencia de una parte de los partidos políticos —particularmente del Foro Batllista del Partido Colorado— siguió siendo importante incluso cuando ya se había producido el procesamiento de Juan Carlos Blanco, en el año 2000, con intentos de intervenciones directas en las decisiones de los jueces.¹

Tabla 6. Resumen de casos de derechos humanos y estimación del resultado global

Favorable a demandado	Favorable a promotor
Caso Blanco- Quinteros: denuncias de senadores del FA (1990)	Reparaciones por hechos de la dictadura/ condena al Estado/caso Baliñas y otros (1998)
Denuncia de R. Michelini por enterramientos de desaparecidos (1997)	Distintas denuncias caso Quinteros/Blanco/ y otros vinculados (1999)
Exhorto juez B. Garzón para interrogar militares uruguayos (1997)	Varias denuncias por desapariciones, contra funcionarios militares en dictadura (2001)
Rogativa juez argentino/actividades militares uruguayos dictadura/Cóndor/pedido de arresto preventivo (1999)	Caso Michelini-Gutiérrez Ruiz (2002)
Juicio ejecuciones toma de Pando 1969 (2001)	Caso Soba-Mechoso (2006)
Asesinatos Seccional 20 Partido Comunista, 1972 (2001)	
Desaparición M. Claudia Iruretagoyena/ Gelman (2002)	
Destrucción archivos de Armada Derechos Humanos (2006)	

Fuente: elaboración propia

1 Por ejemplo, la situación generada por las acciones emprendidas por el juez subrogante Alejandro Recarey, que intentó ordenar la investigación de enterramientos en predios militares. *Búsqueda* 11/12/2003. La controversia resultante terminó cuando el juez titular —que gozaba de una licencia para atender una enfermedad oncológica— renunció a la licencia abruptamente y canceló las actuaciones.

Pero lo que detuvo otros procesamientos fue más la actitud de los fiscales: tanto en las solicitudes provenientes de jueces argentinos y españoles para interrogar o detener responsables de violaciones fuera del Uruguay, como en casos connotados —el caso Gelman— fueron ciertos fiscales los que se opusieron con firmeza a cualquier intento de apertura o exigieron que los antecedentes fueran enviados al ejecutivo en cumplimiento de la ley de caducidad. Ya se ha señalado que las decisiones de los jueces que intentaron ir en contra de esos pedidos de los fiscales fueron revocadas por tribunales de alzada. La propia SCJ confirmó la constitucionalidad de la ley de caducidad (el recurso de inconstitucionalidad había sido presentado por el abogado de Gelman, una vez que el fiscal dictaminó que se pasara al ejecutivo).²

En los casos donde hubo procesamientos, la actitud de los fiscales también fue determinante, a tal punto que entre el 2000 y el 2005 el resultado de los casos podía ser predicho con exactitud conociendo quién era el fiscal actuante.

De esto se desprenden dos conclusiones. Una, que ya los partidos políticos no tenían control absoluto sobre el destino de los casos. Dos, que las complicaciones introducidas por la ley de caducidad rompía a tal punto con la lógica jurídica que no existía forma clara de interpretar las normas penales (por ejemplo, cómo contabilizar la prescripción, o cómo conciliar los tratados internacionales con esta ley), con lo que el tratamiento a dar a los casos plausiblemente quedaba muy determinada por la ideología de los operadores de turno.

El mantenimiento de la ley de caducidad luego del 2005 puede interpretarse como resultado de la necesidad percibida, por los operadores políticos y militares, de mantener la llave que abría las investigaciones bajo control político. Sin la ley de caducidad, esa llave quedaba en poder de los impredecibles —desde el punto de vista de los militares y políticos— magistrados. Pero, a la inversa, muestra la necesidad de mantener recortadas las potestades judiciales cuando las formas tradicionales de influencia no son tan eficaces.

Los casos de defensa de derechos: protección de intereses difusos

También en el caso de la defensa de los intereses difusos los resultados son mayoritariamente negativos para los promotores. Pero es importante observar que la mayoría de los casos aparece con posterioridad al 2000. También que varios responden a la iniciativa de un fiscal en particular —Enrique Viana— y que las demandas en ocasiones se contraponían a poderosos intereses industriales sin contar detrás con un apoyo social mínimo —la solicitud de detención de obras de la empresa Botnia, por ejemplo.

2 Como se sabe, la jurisprudencia de la SCJ cambió en 2009, cuando finalmente se declaró la inconstitucionalidad de la ley de caducidad.

Tabla 7. Resumen de casos de defensa de intereses difusos
y estimación del resultado global

Favorable a demandado	Favorable a promotor
Amparo contra importación de transgénicos (2003)	daño moral por deterioro del medio ambiente, presentado por vecinos del Pinar contra la Intendencia de Canelones (1997).
Demanda por contaminación Ciudad Vieja (2004)	
cese concesión M Bopicua (2004)	Amparo por contaminación plomo La Teja (2001)
Detención obras Botnia (2006)	

Fuente: elaboración propia

En realidad, puede argumentarse que estas demandas ambientales, más bien utópicas, fueron alentadas por el éxito del movimiento de vecinos en el caso de la contaminación por plomo en La Teja. Ya se ha observado que el movimiento adquirió fuerte legitimidad ante la debilidad y descoordinación de las respuestas oficiales. Y que el conjunto de los partidos políticos quedó a la defensiva en ese caso.

Sin embargo, cuando el problema era una actividad industrial que gozaba de fuerte consenso social —las vinculadas a la explotación forestal, en el marco del conflicto con Argentina—, las demandas fueron ampliamente rechazadas y los pedidos del fiscal hasta desacatados.

Control de protesta: las ocupaciones de liceos y otros

En este caso las acciones judiciales, a partir de 1990 son mayoritariamente favorables a los perseguidos. Ya se han explicado las limitaciones de los actores políticos en el caso de las ocupaciones de liceos. Aquí se incluyen otras acciones de protesta, donde los resultados son favorables a los promotores.

Tabla 8. Resumen de casos de control de protesta y estimación del resultado global

Favorable a promotor	Favorable al demandado
Caso Busca por declaraciones acerca de levantar el secreto bancario (1990)	Intervención judicial en ocupaciones de liceos (1992)
Disolución piquetes Adeom en conflicto con IM (2002)	ANEP contra estudiantes por ocupaciones (1996)
Desacato de productores rurales y diputados FA (2003)	Denuncia penal del Codicen por ocupación de liceos (2001)
Proceso por sedición en manifestación en Ciudad Vieja (2005)	Acción judicial por protesta por peajes en Fray Bentos (2003)
	Desalojo funcionarios que ocupan Banco de Crédito (2003)
	Denuncia penal del MSP contra funcionarios ocupantes hospital (2003)

Fuente: elaboración propia

Se observa que los cuatro casos donde el Poder Judicial actuó contra acciones de protesta tales como ocupaciones y manifestaciones en la calle, de forma favorable a los promotores, fueron relativamente atípicos. En el año 1990, se indagó al dirigente bancario Mario Busca por amenazar con levantar el secreto bancario de notorios personajes de la política argentina, y desde la presidencia se atacó con dureza esta amenaza. Pero se trataba de un dirigente que había actuado solo, y no recibió respaldo firme del conjunto del sindicato, que obtuvo más éxito aplicando una política de paros perlados. En el caso de la disolución de los piquetes de la Asociación de Empleados y Obreros Municipales (ADEOM), se trataba de un sindicato muy desprestigiado. El desacato aplicado a productores rurales y diputados de izquierda en 2003 fue promovido por el juez que actuaba en el hecho (un remate judicial). Finalmente, en la acusación de sedición y proceso contra integrantes del movimiento de izquierda radical por destrozos en la Ciudad Vieja, también se trata de actores más bien aislados y con poco respaldo.

Control de la expresión pública a través de la prensa

Ya se ha señalado la evolución de las interpretaciones jurisprudenciales acerca del predominio de la libertad de expresión sobre la protección al honor a lo largo de la década del noventa. Los resultados, sin embargo, demoraron en reflejarse a nivel de los procesamiento en primera instancia, que se siguieron produciendo incluso hasta el año 2004.

De todas formas, la tendencia parece llevar a un mayor desuso del instrumento penal —por parte de actores políticos— para frenar expresiones críticas realizadas a través de la prensa, y puede interpretarse que también en esto se observa una mayor limitación de las posibilidades de control desde el sistema político sobre actores de la sociedad civil.

En el cuadro de la siguiente página se listan los casos entre 1990 y 2006, que incluyen acciones contra la prensa —o contra actores no políticos que se manifiestan a través de ella— y una evaluación del resultado final de la acción. Como se observa, no se encuentran acciones finalmente exitosas entre 1995 y 2000. Sin embargo, muchas acciones en esos años tienen resultados exitosos en primera instancia, pero son revocados luego en los tribunales de alzada. Por otra parte, las acciones que tienen éxito luego del 2000 son dos: una es un conjunto de siete reclamos de derecho a réplica del exsecretario personal del presidente saliente, por críticas acerca del uso de su posición para favorecer sus negocios privados. En cuatro ocasiones los periódicos accedieron a publicar respuesta por sí mismos, y en las tres restantes el juez las ordenó. El siguiente caso no es típico de esta categoría, y quizás debiera ser excluido: se trata del procesamiento del funcionario bancario que reveló a un periodista de *Brecha* los nombres de los políticos que hicieron retiros en los días previos al feriado bancario del 2002.³

3 *Brecha*, 26/7/2002. El feriado bancario se decretó para evitar una masiva corrida. Semanas antes el gobierno insistía en la solidez del sistema financiero uruguayo, afectado por la crisis en Argentina. Pese a ello, varios dirigentes políticos de diversos partidos habrían realizado retiros

Tabla 9. Resumen de casos de control de la expresión pública a través de la prensa y estimación del resultado global

Favorable a promotor	Favorable a demandado
Demanda penal y decreto de clausura de <i>Al rojo vivo</i> (1990)	Alianza Libertadora Nacionalista (grupo de extrema derecha) contra organización sionista (1990)
	Director de Primaria <i>versus La Hora</i> por difamación (1990)
Ramón Díaz <i>versus La República</i> , por derecho a réplica y otras reparaciones (1990)	Garrido (asesor presidencia) <i>versus Brecha</i> por difamación (1992)
	IM <i>versus La Mañana</i> derecho réplica (1993)
Consejero de Primaria <i>versus Brecha</i> por difamación (1993)	Demandas contra <i>La República</i> por atentado honor presidente Paraguay (1996)
	Demanda por daño moral. Expresidente de OSE <i>versus Brecha</i> (1997)
Desacato Paulós por ordenanza del MDN respecto a pago pasividades (1993)	Demanda por revelación de comunicación telefónica contra periodista Cerro Largo (1999)
	Demanda contra M. Cordero por apología del delito (2001)
Desacato por ofensas, contra empresario (1994), promovido desde presidencia	Difamación, T. Hackenbruch contra vecino Costa de Oro. Reaforos (2001)
	Vilipendio/desacato contra SUATT (2002)
Derecho a réplica planteada por Laguardia, exsecretario privado presidente (2000)	Difusión de grabación privada entre funcionarios de gobierno (2002)
	Difamación / BROU <i>versus</i> periodista deportivo/(2003)
Denuncia por levantamiento de secreto bancario/funcionario bancario y periodista <i>Brecha</i> (2002)	Difamación e injurias planteada contra periodista Dolores (2004)
	Difamación e injurias contra periodista Paysandú (2004)
Difamación e injurias contra periodista de Melo (2005)	Demanda por daños de M. Barbato contra J. Lanata (2005)

Fuente: elaboración propia

Es muy importante señalar que varias de las demandas que finalmente se resolvieron protegiendo a los periodistas habían comenzado con sentencias que procesaban en primera instancia. Es el caso de un periodista de Dolores y de otro de Paysandú. Una tercera demanda contra un periodista en Melo obtuvo un procesamiento en primera instancia en 2005, pero no se ha encontrado noticia de lo que ocurrió en la apelación, y es muy probable que terminara siendo absuelto. En términos generales, las demandas por delitos de comunicación

de fondos. Es interesante señalar que el mismo juez que procesó al funcionario bancario que reveló el hecho a la prensa inició de oficio investigaciones sobre la posibilidad de que esos políticos hubiesen hecho uso de información privilegiada en su beneficio, pero al parecer sin resultados (*Brecha*, 30/05/2003).

parecen tener más probabilidades de éxito en juzgados del interior, y puede estar dando cuenta del hecho ya señalado, de la mayor presión ejercida sobre magistrados en localidades reducidas.

A la luz de lo anterior, los resultados de los procesos judiciales son escasamente predecibles, y para los actores políticos no se trata de una apuesta sencilla. Sin embargo, los actores de la sociedad civil que pretendan llevar adelante una acción judicial contra instituciones de gobierno no pueden confiar en obtener resultados favorables sin disponer de alguna forma de respaldo público.

El análisis de la siguiente hipótesis muestra ese hecho con mayor claridad.

La segunda hipótesis planteaba:

En el caso de conflictos internos al sistema político, los resultados de la acción judicial deberían estar asociados a los niveles de simetría de poder entre promotores e implicados. Por tanto, estarán asociados a los apoyos y alianzas que pueden establecer los actores que emprenden las acciones.

En primer lugar, el éxito en la consolidación de un proceso judicial parece estar ligado a cierto nivel de organización de los impulsores. Aunque los datos que hemos podido recoger son fragmentarios en este punto, parece claro que cuando las demandas son promovidas por individuos que no tienen apoyos suficientes en otros actores, existen pocas posibilidades de que prosperen. Típicamente, las demandas contra funcionarios de alto nivel del gobierno nacionalista 1990-1999, las demandas contra funcionarios políticos de la Intendencia de Montevideo y las demandas contra funcionarios colorados de la CND (por la venta de un terreno), impulsadas principalmente por individuos no miembros de partidos, o miembros de partidos de muy bajo nivel, no han culminado con procesamientos. Por supuesto, esto puede deberse a que estas demandas eran completamente infundadas. Pero también puede pensarse que en estos casos los recursos de los demandantes no permiten obtener las pruebas necesarias para que el litigio prospere.⁴ Incluso, aunque esto es todavía más difícil de determinar, cuando las demandas parecen depender solamente del peso que les otorga la prensa, tampoco tienen consecuencias destacables en el plano procesal.

El problema aquí es poder determinar cuándo una demanda es promovida exclusivamente por la prensa, ya que cuando una denuncia de los medios se transforma en causa judicial, es porque otro actor la tomó para promoverla (típicamente actores políticos). Una excepción es cuando los magistrados actúan de oficio a partir de denuncias en la prensa o en ámbitos legislativos y son difundidos por la prensa. Así ocurrió en el procesamiento de ediles de Maldonado en 1992. También en el caso por las irregularidades en la distribución de la publicidad oficial (1999) aunque allí, como ya se ha dicho, la causa derivó de otra anterior, y además la prensa actuó de forma consolidada, más allá de sus diferentes tendencias. En el caso de los procesamientos por irregularidades en la

4 Podría suceder también que el bajo nivel de influencia de estos actores llevara a que los jueces y fiscales no promuevan con énfasis los cargos. Sin embargo, no hemos encontrado nada que evidencie esto.

adjudicación de viviendas del BHU, el fiscal actuó de oficio, pero fue después de una comparecencia del director del BHU ante el parlamento.

Las denuncias judiciales tienen más probabilidades de culminar con procesos cuando el nivel de organización de los promotores es más alto. Algunas de las causas exitosas (en este sentido) relevadas en el período han partido de investigaciones hechas por los sindicatos o directamente por el Parlamento. En este último caso, la existencia de al menos una fracción consolidada que respalde las denuncias parece crucial, ya que incluso las denuncias promovidas por parlamentarios o ediles a título individual suelen terminar sin resultados. En este último caso, es probable que en realidad se trate de dilucidación de conflictos internos a los partidos, o iniciativas de investigación individuales que no logran captar la atención de grupos partidarios enteros. En otras palabras, lo que probablemente sucede es que, cuando una denuncia hecha por un actor político individual muestra signos de ser importante o estar muy fundamentada, tiene mayor posibilidad de ser acogida por un sector; de lo contrario, queda librada a la iniciativa de quién la promovió en primer lugar.

Dentro de este punto, es muy interesante observar que además, la ausencia de apoyos importantes suele tener consecuencias negativas para los promotores. Las denuncias hechas por individuos sin filiación o apoyo partidario generaron contraofensivas muy duras de parte de los acusados. En general, estos suelen argumentar la existencia de intenciones espurias en las denuncias, y pueden poner seriamente en duda la honestidad del denunciante. Así, la persona que denunció a funcionarios de alto nivel del gobierno nacionalista por sus vínculos con un empresario que financió campañas electorales, fue vinculada en distintos medios de prensa con violaciones de derechos humanos durante la dictadura. Otra persona que hizo una denuncia similar fue acusada de haber recibido dinero para hacerlo, etcétera. En particular, es muy interesante lo sucedido con el diputado Nicolini a raíz de sus duros ataques con el tema Focoex. En general, argumentar la existencia de intenciones espurias como motivadoras de las demandas es una estrategia defensiva común, y prácticamente todos los partidos políticos la han empleado alguna vez (habitualmente, la defensa alude a intereses electorales). Sin embargo, cuando el promotor es una organización o grupo consolidado, el efecto de desprestigio es claramente menor o nulo.

Quizás por esa razón, los empresarios que promovieron las denuncias sobre tráfico de influencias en la licitación de la terminal de contendores del puerto, en 1998, acudieron en primer lugar a actores políticos de prestigio. La principal prueba del hecho, una grabación que comprometía a un exministro nacionalista (e indirectamente, a personas de influencia dentro de la administración del Partido Colorado) estuvo circulando en forma reservada entre dirigentes de al menos dos partidos. El semanario *Búsqueda* afirma que en el Parlamento se tenía conocimiento de la existencia de la grabación.¹ Posteriormente a la denuncia ju-

1 *Búsqueda*, 3/12/1998; 10/12/1998; 17/12/1998.

dicial, los involucrados señalaron que al no presentarse directamente a la justicia, los empresarios buscaban usar el efecto mediático para inclinar la balanza de la licitación a su favor.² También puede haber sucedido que fueran conscientes del carácter no delictivo que tenía el hecho en ese momento (el delito fue tipificado después). Como fuera, aun en ausencia de procesamiento, el caso terminó con la anulación de la licitación y con declaraciones públicas del fiscal, que implicaron una condena simbólica a los acusados.

Así, con las salvedades señaladas debidas a lo fragmentario de muchos datos, parece posible señalar que la actividad de un grupo político consolidado es imprescindible para que las denuncias tengan alguna posibilidad de concretarse en procesamientos.

² *Búsqueda*, 23/12/1998.

Resumen

La evidencia no permite extraer conclusiones definitivas. En principio, se observa que las asimetrías de poder no explican los resultados de los fallos, ni en el caso de los conflictos que enfrentan a la sociedad civil con actores del sistema político, ni en los conflictos internos al sistema político. Sin embargo, esto es así si los actores más débiles tienen al menos cierta legitimidad previa, y además cierta organización previa. Actores aislados o con poca legitimidad tienen muy poca suerte cuando se enfrentan con actores políticos que gozan de apoyo dentro de sus fracciones, o cuando lo hacen contra instituciones de gobierno.

En cualquier caso, el balance de las observaciones parece favorecer la idea de que la capacidad de control, desde el sistema político —y más concretamente desde los partidos— hacia la sociedad civil, es restringida. No es fácil establecer un parámetro que permita evaluar qué tan restringida está, pero queda la sensación de que alrededor del año 2005 estaba mucho más limitada que en los primeros años tras la dictadura.

Conclusiones

1. El primer objetivo planteado era describir la evolución de los casos de conflictos políticos que son objeto de acción judicial entre 1985 y 2006. Como se observó en el capítulo I, la tendencia es creciente si se toman los períodos presidenciales, y se elimina el particular año 1985. Pero lo más importante parece ser el incremento *cualitativo* de los casos a partir de 1995. Es decir, desde el comienzo del período existían casos de conflictos políticos que eran dirimidos en tribunales, pero recién en la segunda mitad de los noventa, estos casos alcanzan dimensiones importantes y tienen consecuencias significativas en el conjunto de la sociedad y el sistema político. Mediciones preliminares posteriores sugieren que el fenómeno pierde presencia en los medios, pero continúa siendo cuantitativamente importante luego del 2005.

2. El segundo objetivo era describir los factores que permitieran comprender esta evolución, al menos en términos de hipótesis plausibles. La revisión de datos permite sostener la plausibilidad de las hipótesis planteadas. Sin embargo, en algunas dimensiones aparecen dudas importantes, mientras en otras el modelo funciona consistentemente. Una primera observación es que el modelo planteado (que vincula transformaciones en el sistema de partidos, el Estado y la sociedad civil) funciona al nivel más abstracto, pero no puede dar cuenta de cada caso singular. En especial, el modelo no ajusta claramente en los casos de conflictos internos al sistema político. Quizás haya sido prematuro incluir en el marco de un único modelo los casos de conflictos entre sociedad civil y sistema político, con los casos de conflictos internos al sistema político. Por tanto, en el futuro puede convenir separar estas líneas de investigación.

2. Cuando se trata de conflictos internos al sistema político, el determinante que se presenta con mayor claridad es el de la competencia intra e inter-partidaria. También las observaciones son consistentes con la idea de que los actores políticos tienen capacidad recortada para manejar los recursos públicos de forma particularista, y que es importante la entrada en el juego «rentista» de actores privados menos comprometidos con los actores políticos. Así, en el nivel más concreto, el modelo más sólido es el que establece que la racionalidad de la competencia partidaria lleva a la denuncia pública de casos de irregularidades supuestas o reales. Sin embargo, otros elementos, como las contradicciones entre mandatos culturales (a favor de criterios particularistas de uso de recursos, pero no tolerantes con el aprovechamiento personal de los mismos), o el alto costo de las campañas, cuentan con apoyo empírico.

3. El tercer objetivo era diferenciar los resultados de las acciones judiciales, y establecer en qué casos los resultados son favorables para quienes promueven las acciones. Los resultados no son definitivos, pero sugieren que aunque los fallos no siguen las asimetrías de poder, tampoco son independientes de ellas.

Para obtener algún éxito en conflictos políticos mediante acciones judiciales, es importante tener un mínimo de legitimidad o apoyos.

4. Cuando se trata del control de la sociedad civil, los casos son poco numerosos y se arriesga caer en la trampa de impresiones subjetivas. Pero es un elemento a favor de la tesis principal el escaso éxito que han tenido los actores políticos cuando han intentado usar al Poder Judicial con este tipo de propósitos, por lo menos en el período estudiado. Aunque no se ha realizado el estudio comparado con otros conflictos, parece razonable suponer que la alternativa preferida de los actores políticos nunca es el sistema judicial, y que se recurre a él cuando no existen alternativas claras para manejar el conflicto. Esto es consistente con la tesis de la «amortiguación» propuesta por Real de Azúa en la década del setenta.

5. Si la tesis es correcta, los actores de la sociedad civil adquieren poder frente a los actores políticos. Eso parece ser el caso cuando se trata de los medios de prensa, ya no coaccionados por la amenaza de retiro de apoyo de la publicidad oficial —como se ha visto, producto de la acción judicial— y con menor riesgo de ser perseguidos judicialmente. Debería ser el caso de otros actores, como los movimientos sociales. Pero no está tan claro que siempre los movimientos sociales puedan usar a su favor el canal judicial. Es de notar que el movimiento ambientalista quedó parcial o totalmente deslegitimado, en Uruguay, a raíz del conflicto con Argentina, por lo menos hasta el 2010. Otros movimientos no parecen plantear temáticas que sean desafiantes para el Estado, y los que lo hacen, parecen renegar de las vías institucionales, lo que los deja aislados y sin capacidad de acumular fuerza. Una hipótesis digna de analizar es que el vínculo del Frente Amplio con sectores sociales, si bien impide que se transforme en un partido con el mismo amplio abanico de opciones ideológicamente diferentes que caracterizó a los partidos tradicionales (Falero, 2008: 203-204), a la vez restringe la capacidad de esos sectores para operar con total autonomía cuando la izquierda llega al gobierno.

6. Un caso interesante es el de los derechos humanos. El grueso de las organizaciones de derechos humanos pareció quedar conforme con la política llevada adelante por el gobierno de Tabaré Vázquez. La iniciativa para anular la ley de caducidad quedó aislada y aunque adquirió fuerza sobre el final, terminó por no concretarse. Es como si la apertura «regulada políticamente» del tema hubiera dividido la demanda y «amortiguado» (una vez más) el conflicto.

7. Entonces, ¿puede sostenerse que la judicialización de la política, en Uruguay, expresa limitaciones de las capacidades de los partidos políticos? La respuesta puede ser afirmativa si se explicita que el punto de comparación es la situación de mediados de siglo, cuando la centralidad de los partidos en la sociedad uruguaya está fuera de discusión.

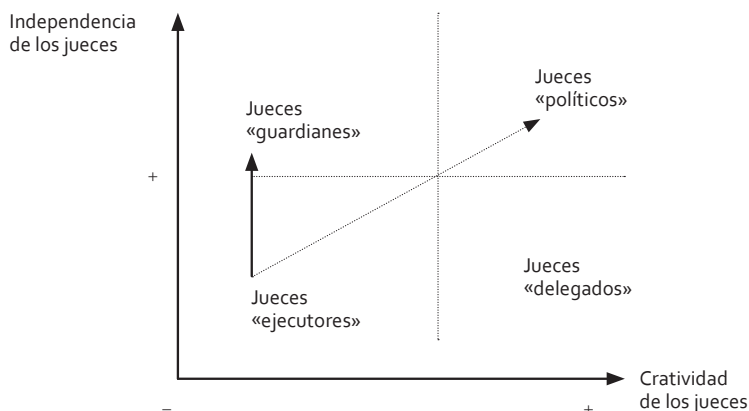
8. Sin embargo, eso no significa que esas limitaciones continúen creciendo. En términos generales, la limitación de la centralidad de los partidos políticos no parece ir acompañada por un fortalecimiento de la sociedad civil. La evolución

no es entonces, ni hacia un Estado constitucional de derecho —en términos de Habermas, o Peruzzotti— ni hacia una sociedad «movimientista» (como sería Argentina, o también Bolivia) ni hacia un gobierno populista al estilo Venezuela. La situación parecería indicar la continuidad de la centralidad de los partidos, pero con mayores grados de anomia y mayor dificultad para disciplinar actores. Evidentemente, esta discusión cae fuera del objetivo del trabajo, pero debe ser planteado para pensar la evolución a futuro de las relaciones entre política y derecho.

9. En un contexto de menor centralidad de los partidos, y mayor competencia entre ellos, el Poder Judicial parece llamado a constituirse una nueva arena para el debate público. De hecho, cabe observar que algunos temas importantes se debaten con mayor profundidad cuando son judicializados que cuando no —la política impositiva, por ejemplo. Las posibilidades de que la judicialización incremente la calidad de la democracia es algo que ha sido señalado por Raúl E. Rojo en sus trabajos. Sin embargo, para que esto sea posible sería necesario que los jueces estuvieran dispuestos a actuar como árbitros en el debate público.

10. La constitución de la justicia como arena de luchas políticas debería tener como consecuencia una reformulación del rol del juez. Guarnieri y Pederzoli proponen una tipología de cuatro posibles tipos de rol de juez, construida sobre la combinación de dos dimensiones: independencia y creatividad judicial. Creatividad judicial refiere a si los jueces tienden a hacer interpretaciones novedosas de las normas, o se atienen lo más posible a la interpretación literal de la ley. En condiciones de baja independencia y baja creatividad, el rol de juez es definido como «ejecutor». Los datos presentados sugieren que se ha incrementado la independencia de hecho de los jueces, pero se mantienen actitudes poco creativas, con lo que los jueces comenzarían a jugar el rol de «guardianes», según lo representado en la siguiente figura.

Figura 3. Hipótesis sobre evolución del rol de juez



Fuente: elaboración propia

Por jueces ‘guardianes’ Guarnieri y Pederzoli entienden el caso en que los jueces se atienen de forma estricta a los textos legales, pero en un contexto de autonomía del poder político, esto se traduce en vigilancia del sistema político y el Estado, o si se prefiere, en juridificación de la función pública. En consecuencia, los jueces tienden a actuar protegiendo a actores privados frente al Estado. No es necesario mencionar que esta función no necesariamente tiene un signo siempre positivo: eventualmente los jueces pueden actuar protegiendo intereses privados contra intentos de distribución de la riqueza, por ejemplo.

Es menos probable la evolución hacia roles de alta independencia y creatividad (señalado con la flecha punteada). El sistema judicial uruguayo, inspirado en el modelo europeo continental, tiene mecanismos de regulación internos que hacen dificultosa la innovación jurídica. Sin embargo, en situaciones de ambigüedad o carencia de políticas públicas claras, se abre la brecha para que los jueces operen orientados por sus preferencias ideológicas o morales. Como se ha dicho, el caso de las violaciones de derechos humanos durante la dictadura es un ejemplo perfecto de esa situación, en especial después del 2005.

11. Con independencia de lo anterior, el escenario más probable para el futuro próximo es el de incremento de las tensiones entre Poder Judicial y Ejecutivo. De hecho, eso parece ser lo que se ha estado dando en los últimos años. Al mismo tiempo, las fuertes transformaciones sociales hacen cada día menos eficaz el tratamiento de casos de forma literal. Pero un tratamiento «realista» —es decir, con mayor consideración de principios morales y del contexto— deja abierta la puerta para el debate público de los fallos. Justamente, la ventaja de atenerse a la interpretación literal de la norma es que protege a los jueces de la presión pública. Esta parece ser una tendencia adoptada de forma creciente, y quizás explique por qué los manifestantes que protestaban contra el gobierno norteamericano en la Ciudad Vieja, en 2005, fueron procesados bajo el cargo de sedición, una figura que había caído en desuso.

12. Pero, en contrapartida, una actitud generalizada de refugio en la interpretación literal de la norma podría llevar a crecientes niveles de deslegitimación del Poder Judicial. Pese a todas las críticas, las encuestas de opinión pública y de elites siguen mostrando niveles de confianza altos en el sistema judicial, especialmente si se lo compara con el contexto latinoamericano. Estos niveles de confianza se han vinculado a la capacidad de las instituciones políticas para sobrevivir a la crisis del 2002 y más en general para mantener la vigencia, al menos relativa, de las reglas de juego democráticas. Entre un sistema político con capacidades recortadas de conducción, una sociedad civil atomizada, y un sistema judicial que no logra hacerse cargo de las necesidades de legitimación, las demandas sociales podrían quedar sin canales de llegada al sistema administrativo y por tanto, dejar librada la orientación de las políticas públicas a los grupos corporativos y de interés más poderosos. El escalón final de esa tendencia podría ser el recrudecimiento de la exclusión y de la segregación punitiva de los excluidos.

Bibliografía

- Ackerman, Bruce (1988): *Del realismo jurídico al constructivismo jurídico*. Barcelona, Ariel Derecho.
- Acuña, Carlos y Smulovitz, Catalina (1995): «Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional». En: *Juicio, castigos y memorias: Derechos humanos y justicia en la política argentina*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- Aldrichi, Clara (2001): *La izquierda armada: ideología, ética e identidad en el MLN-Tupamaros*. Montevideo, Ediciones Trilce.
- Alfano, Pablo y Werner, Fabián (2008): *La mano en la lata. Crónica de la corrupción en casinos municipales*. Montevideo, Letraeñe editores.
- Alegre, Pablo y Aloisio, Carlos (2004): «Los conflictos por la independencia del Poder Judicial durante la administración Batlle». *Observatorio político: informe de coyuntura* n.º 5/ 2004. Montevideo, ICP, FCS, Udelar.
- Altman, David (2002): «Cambios en las percepciones ideológicas de lemas y fracciones políticas». En: *Un mapa del sistema de partidos uruguayo (1986-1997)*. Montevideo, Cuadernos del CLAEH n.º 85, 2.ª serie, año 25, 2002/1: 89-110.
- Álvarez, María José (2011): «The evolution and dynamics of land squatting in Montevideo, Uruguay». Ponencia presentada en the International RC21 conference 2011: The struggle to belong: Dealing with diversity in 21st century urban settings. Amsterdam, 7-9 julio 2011. Disponible en internet: Citado 2011 -08-01. <<http://www.rc21.org/conferences/amsterdam2011/edocs2/Session%2029/RT29-2-Rivadulla.pdf>>.
- Amarillo, María del Huerto y Urioste, Fernando (1990): *Uruguay. Independencia del Poder Judicial y de los jueces*. Génova, CIJA/ CIJ.
- Ansolabehere, Karina (2005): Jueces, política y derecho: particularidades y alcances de la justicia. «Los alcances de la politización de la justicia en Argentina y México». *Isonomía*. n.º 21 (abril). México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, pp 39-65.
- Arato, A (1996): «Emergencia, declive y reconstrucción del concepto de sociedad civil. Pautas para análisis futuros. *Isegoría*, n.º 13, pp 5-17. Disponible en internet: con acceso el citado 2012-09-01: <<http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/223/223>>.
- Barkan, Steven (1986): «La justice et les mouvements sociaux». *Sociologie et sociétés*, vol. XVIII, n.º 1, abril, pp. 153-161.
- Barrios, Luis (2005): «Contribuições para uma crítica da gestão de risco a partir da experiência uruguaia no caso de contaminação por chumbo». En: Dias Varella (coord.): *Governo dos riscos*. Brasília, Rede Latino-Americana-Européia sobre Governo dos riscos.
- Beck, Ulrich (1988): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona, Paidós.
- Becker, Howard (1971): *Los extraños: sociología de la desviación*. Buenos Aires, Editorial Tiempo Contemporáneo.
- Blengio, Mariana (2005): «La interpelación de los derechos humanos en veinte años de democracia». En: Caetano, Gerardo (dir.): *20 años en democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo, Taurus.

- Blichner, Lars y Molander, Anders (2005): «What is juridification?». *Working paper* n.º 14, marzo. Centre for European studies. University of Oslo, disponible en <http://www.arena.uio.no>; acceso en enero 2007.
- (2008): «Mapping juridification». *European Law Journal*. n.º 1, vol. 14: 36-54.
- Bourdieu, Pierre (2000): «Elementos para una sociología del campo jurídico». En: Bourdieu, Pierre y Teubner, Gunther: *La fuerza del derecho*. Santa Fe de Bogotá, Siglo del hombre editores-Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes-Instituto Pensar.
- Briones, Guillermo (2002): *Epistemología de las ciencias sociales*. Instituto Colombiano para el fomento de la educación superior. Bogotá.
- Buquet, Daniel; Chasquetti, Daniel y Moraes, Juan Andrés (1998): *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?*. Montevideo, ICP, FCS, Udelar.
- Burstin, D; Delgado, S; Francolino, L; Gómez, J; Rodríguez, G; Sarlo, O. (2010): «La constitución uruguaya, ¿rígida o flexible?». 1ª ed. Montevideo. Facultad de Derecho, UDELAR.
- Caetano, Gerardo; Rilla, José y Pérez Antón, Romeo (1989): «Cambios recientes en el sistema político uruguayo concebido como una partidocracia». En: *Los partidos políticos de cara a los noventa*. Montevideo, Fesur-FCU-ICP, FCS, Udelar.
- Caetano, Gerardo y Buquet, Daniel (coord.) (2002): *Estudio panorámico sobre el fenómeno de la corrupción en Uruguay*. Informe final del convenio entre la Universidad de la República (ICP) y la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado. Montevideo, ICP, FCS, Udelar.
- Caetano, Gerardo (2005): «Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia. De la transición democrática al gobierno de izquierda (1985-2005)». En Caetano, Gerardo (dir.): *20 años en democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo, Taurus.
- Calhoun, Craig (1994): *Social Theory and the Politics of Identity*. Oxford, Blackwell.
- Casas, Kevin (2003): «Subsidios electorales y financiamiento de campañas en el Uruguay». *Cuadernos del CLAEH*, n.º 86-87. 2ª serie, año 28. 2003/1-2. pp. 117-154. Montevideo.
- Castellano, Ernesto (1996): «Uruguay. Un caso de «bienestar de partidos»». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. n.º 9, Montevideo, pp. 107-126.
- Chasquetti, Daniel y Garcé, Adolfo (2005): «Unidos por la historia: desempeño electoral y perspectivas de colorados y blancos como bloque político». En Buquet, Daniel (coord.): *Las claves del cambio: ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Couso, Javier (2004): «Consolidación democrática y Poder Judicial: los riesgos de la judicialización de la política». *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIV/ n.º 2/2004. pp. 29-48.
- Costa Bonino, Luis (1985): *Crisis de los partidos tradicionales y movimiento revolucionario en el Uruguay*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard (1990): *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*. México, Alianza Editorial Mexicana.
- Da Ros, Luciano (2006): «Tribunais como árbitros ou como instrumentos da oposição: judicialização da política em novas poliarquias à luz do caso brasileiro». Trabajo presentado en el I Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Montevideo, 30-31 de octubre 2006.

- Damaska, Mirjan (2000): *Las caras de la justicia y el poder del Estado*. Santiago de Chile, Editorial jurídica de Chile.
- De Sierra, Jerónimo y Longhi, Augusto (1987): «Concentración de poderes en el ejecutivo y democracia». En: De Sierra (comp.): *¿Hacia dónde va el estado uruguayo? Concentración de poder y democracia*. Montevideo, FCU, pp 13- 65
- Demasi, Carlos y Yaffé, Jaime (2005): *Vivos los llevaron... Historia de la lucha de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos (1976-2005)*. Montevideo, Ediciones Trilce.
- Evers, Tilman (1986): *Identidad. El lado oculto de los nuevos movimientos sociales*. Montevideo, CLAEH. Materiales para el debate contemporáneo.
- Falero, Alfredo (2008): «Las batallas por la subjetividad: luchas sociales y construcción de derechos en Uruguay. Una aproximación desde la teoría sociológica». CSIC. Montevideo. PANELCOR.
- y Vera, Ángel (2004): «Transformaciones sociales y campo popular en Uruguay: construcción de alternativas y escenarios posibles». En: *Uruguay hoy: paisaje después del 31 de octubre*. Montevideo, Ediciones del caballo perdido.
- Ferejohn, John (2002): «Judicializing Politics, Politicizing law», disponible en <<http://www.law.duke.edu/journals/GSLCPFerejohn>>, con acceso noviembre de 2006.
- Filgueira, C. y Filgueira, F. (1996): «El largo adiós al país Modelo». 1ª ed. Montevideo. Arca.
- Friedberg, Erhard (1988): *Análisis sociológico de las organizaciones*. Montevideo, CLAEH, ficha de capacitación n.º 66.
- Gidi, Antonio (2004): «Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos colectivos e individuales en Brasil», disponible en <<http://www.biblojuridica.dice.org/estlib>>.
- Graña, François (1996): *La movida estudiantil. Liceos ocupados: un aprendizaje de convivencia y democracia*. Montevideo, Fin de Siglo.
- Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patricia (1999): *Los jueces y la política: Poder Judicial y democracia*. Madrid, Taurus.
- Habermas, Jürgen (1998 [1994]): *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*. Madrid, Trotta.
- (1999 [1981]): *Teoría de la acción comunicativa, II: crítica de la razón funcionalista*. Madrid, Taurus.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal (1987): *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. Madrid, Siglo XXI.
- Laclau, Ernesto (2005): *La razón populista*. Buenos Aires, Fundación de Cultura Económica.
- Lanza, Edison (2004): *La libertad de prensa en la jurisprudencia uruguaya. Jurisprudencia sistematizada y anotada, 1985-2003*. Montevideo, FCU.
- Lanzaro, Jorge (1993): «Los desafíos para un partido moderno en una sociedad en cambio». En: Bodemer, K. y Lournaga, M. E.: *Estructura y funcionamiento de los partidos políticos: una reforma posible*. Montevideo, Ediciones Trilce-Fesur.
- (1998): «La innovación en la política uruguaya». En: Mallo, S.; Paternain, R. y Serna, M.: *El fin de siglo y la política en Argentina y Uruguay. Comparaciones, predicciones y esperanzas*. Montevideo, Alejandría.
- Lefort, Claude (1993): «Democracia y representación». En: *La sociedad contra la política*. Montevideo, Nordan-Altamira.
- Lissidini, Alicia (2002): «Uruguay y la centralidad de la política». En: Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. M.: *El asedio a la política y los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario, Homo Sapiens.

- Malet, Mariana (2007): «El orden público desde el derecho penal». En *Anuario del área socio-jurídica n.º 3: Seminario sobre Orden Público*. Montevideo, FCU-Facultad de Derecho, Udelar.
- Melucci, Alberto (1991): «Movimientos sociales y democratización de la vida cotidiana». Revista *Relaciones*. n.º 85. Junio 1991. Montevideo.
- Mishler, William y Sheehan, Reginald (1993): «The Supreme Court as a countermajoritarian institution? The impact of public opinion on Supreme Court decisions». *American Political Science Review*, vol. 87, n.º 1, marzo.
- Moreira, Constanza (2001): «La reforma del Estado en Uruguay. Cuestionando el gradualismo y la heterodoxia». En Calame, P. y Talmant, A.: *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernanza*. Montevideo, Ediciones Trilce-Vozes.
- (2004): *Final de juego: del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo, Ediciones Trilce.
- Offe, Klaus (1988): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid, Editorial Sistema.
- Pereira, Marcelo (2005): «Medios de comunicación. El poder precario». En Caetano, Gerardo (dir.): *20 años en democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo, Taurus.
- Peruzzotti, Enrique (1999): «Constitucionalismo, populismo y sociedad civil. Lecciones del caso argentino». *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 61, n.º 4. (Oct. - Dec., 1999), pp. 149-172.
- (1995): «Sociedad, Estado y derecho en Argentina». «Sociedad, Estado y Derecho en Argentina», Universidad Torcuato Di Tella, Working Paper #15, 1995, disponible en <<http://www.consensocivico.com.ar/sistema/doc/data/articulo-tp-007.pdf>>, con acceso en 2012.
- PNUD (2008): *Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2007*. Montevideo, PNUD.
- Portantiero, Juan Carlos (1989): «La múltiple transformación del Estado latinoamericano». Caracas, *Nueva sociedad*, n.º 104, nov-dic, pp. 89-94.
- Rama, G. (1971): «El club político». Montevideo. Arca.
- Real de Azúa, Carlos (2000): *Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Riella, Alberto (1999): *Introducción al método de análisis comparado*. Fotocopiado. Material del curso de metodología II. Montevideo, FCS, Udelar.
- (2004): «Poder, luchas simbólicas y democracia: las gremiales ganaderas en Uruguay (1985-2000)». En: Mazzei (comp.): *El Uruguay desde la sociología II: 2.ª reunión anual de investigadores del Departamento de Sociología*. Montevideo, DS, FCS, Udelar.
- Rojo, Raúl Enrique (2003): «El Poder Judicial y los derechos humanos en la Argentina». Presentación en Seminario: *Perspectivas para a Democracia e os Direitos Humanos na América Latina*. Núcleo de Direitos Humanos e Cidadania del Centro de Ciências Jurídicas/ Programa de Pós graduação em Ciências Humanas. USINOS.
- (1995): «Corrupción, consolidación democrática y ejercicio supletorio del poder político por el Poder Judicial». *Propuestas democráticas*. Asunción, vol. II, n.º 5, pp. 67-92.
- (s/f): *Justice et citoyenneté: la juridictionnalisation de conflits sociaux au Brésil et au Québec*. Disponible en <br.geocities.com/raulenrirojo> con acceso en junio 2006.
- Rose-Ackerman, Susan (2001): *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Madrid, Siglo XXI.

- Salto, Napoleón (1999): *Ética y corrupción. Estudio de casos*. Informe final del proyecto Ética y corrupción. Ecuador, Proyecto anticorrupción y responsabilidad. Banco Mundial.
- Sarlo, Óscar (2005): «El sistema judicial uruguayo en la restauración democrática (1984-2004)». En Caetano, Gerardo (dir.): *20 años en democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo, Taurus.
- (2007): «Justicia y política: ¿Qué está pasando con el Poder Judicial?». *Observatorio político: informe de coyuntura* n.º 2007. Montevideo, ICP, FCS, Udelar.
- Sartori, Giovanni (1984): «¿Qué es «política»?». En: *La política, lógica y método de las ciencias sociales*. México, Fundación de Cultura Económica.
- Serna, Miguel (1998): «Los usos del análisis comparado. De la etiqueta metodológica a las comparaciones sustantivas». En: Mallo, S.; Paternain, R. y Serna, M.: *El fin de siglo y la política en Argentina y Uruguay. Comparaciones, predicciones y esperanzas*. Montevideo, Alejandría.
- Smulovitz, Catalina (2001): «Judicialización y accountability social en Argentina». Trabajo presentado en el XXII *International Conference de la Latin American Studies Association*. Washington DC, setiembre.
- Speck, Bruno (2002): «Como financiar a competição política? Concepções contemporâneas, ilustrações do caso da Alemanha e perspectivas para a situação no Uruguay». En Caetano, Gerardo; Chasquetti, Daniel y Ferreiro, Delia *et al.* (2002): *Dinero y política. El financiamiento de los partidos políticos en la democracia*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Stolovich, Luis y Rodríguez, Juan Manuel (1987): «Gobierno y empresarios: sus vínculos personales». En: De Sierra (comp.): *¿Hacia dónde va el estado uruguayo? Concentración de poder y democracia*. Montevideo, FCU, pp 163- 201.
- Suprema Corte de Justicia (2006): Anuario estadístico 2006. Montevideo, disponible en <http://www.poderjudicial.gub.uy> con acceso en octubre de 2007.
- Svampa, Maristella y Pandolfi, Claudio (2004): «Las vías de la criminalización de la protesta en Argentina». *Observatorio Social de América Latina (OSAL)*. Buenos Aires. Año V, n.º 14, mayo-agosto.
- Teubner, Gunther (2000): «Elementos materiales y reflexivos en el derecho moderno». En: Bourdieu, Pierre y Teubner, Gunther: *La fuerza del derecho*. Santa Fe de Bogotá, Siglo del hombre editores-Facultad de derecho de la Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes-Instituto Pensar.
- Touraine, Alain: Actores sociales y sistemas políticos en América Latina. Santiago de Chile: PREALC. 1987.
- Trujillo, Henry (2007): *Judicialización de la política en Uruguay. 1990-2003*. Informe final del proyecto de Investigación Montevideo, CSIC, Udelar-Facultad de Derecho, Udelar.
- (2012). «Conflictos políticos y Poder Judicial 1986-2009: la judicialización de la política y la independencia judicial en Uruguay». *Espacio abierto*. Revista del Centro de investigación y estudios judiciales (CIEJ) de la Asociación de funcionarios judiciales del Uruguay. n.º 16, mayo de 2012. Montevideo. pp. 30- 40.
- Vallès, Josep (2002): *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona, Ariel.
- Vallespín, Fernando (2003): *El futuro de la política*. Madrid, Taurus.
- Werneck Viana, Luiz; Rezende, María Alice; Palacios, Manuel; Baumann, Marcelo (1999): *A judicializacao da política e das relacoes sociais no Brasil*. Río de Janeiro, Revan.

Zurbriggen, Cristina (2007): *Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. Las condicionantes históricas de las reformas actuales*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

Anexo A. Metodológico

Definición operacional del concepto de lo político

La primera tarea a realizar es poder objetivar el fenómeno de judicialización de la política. A su vez, conviene poder aproximarse a una cuantificación del fenómeno. Esto lleva a discutir una definición más operativa de «política». La dificultad aquí radica en que puede sostenerse que entre lo jurídico y lo político no hay discontinuidades de hecho, sino de definiciones sociales, y que estas dependen de la relación de fuerzas en un campo social dado. Vale decir, la consagración de un conflicto como «político» depende, en su mayor medida, del éxito que tengan los actores en imponer —o negar— tal definición.¹ Entonces, ¿qué debería ser considerado político, en el contexto del presente trabajo? Como señala Klaus Offe:

Mientras que es probablemente correcto insistir, siguiendo a Max Weber, en que no puede darse una definición sustantiva y esencialista del campo de la política, y en que todo intento de definir en general lo que designamos como «lo político» conduce necesariamente a un concepto instrumental formal (tal como regulación colectiva coercitiva, o soberanía territorial, o asignación autoritaria de valores), es posible, sin embargo, especificar qué cuestiones sustanciales están politizadas en cualquier coyuntura dada y en cualquier sociedad histórica dada (Offe, 1988: 169).

Siguiendo este razonamiento, la pregunta sería qué cuestiones de hecho estuvieron politizadas y fueron llevadas a tribunales en las dos décadas siguientes a 1985. Entonces, el problema es poder reconocer en qué situaciones los temas llevados a tribunales se «politizan».

El criterio que se ha usado en este trabajo es que se tomará como objeto de estudio el conjunto de acciones judiciales emprendidas en torno a (1) situaciones de conflicto entre actores pertenecientes al sistema político (en general se trata de denuncias por hechos de corrupción o demandas por difamación entre actores pertenecientes al sistema político); (2) situaciones en que se pretenden proteger intereses difusos o aquellos que son objeto de controversia entre actores colectivos (en este último caso, los casos por violaciones de derechos humanos durante la dictadura); (3) situaciones en que se pretende controlar la expresión pública o la protesta pública. En todos los casos, la participación de un actor político es definitorio.

Estos criterios, de todos modos, no permiten una delimitación mecánica de lo «político», y en muchos casos hubo que adoptar criterios ad hoc para decidir si un caso se incluía o no dentro del universo de análisis. Por ejemplo, el recurso de amparo de padres de estudiantes de un liceo de Canelones, por el mal estado del edificio, en 2003, ¿es un caso de conflicto político llevado a la justicia, o no? La decisión fue incluirlo, debido a que el recurso se presentó en el contexto de una movilización colectiva de padres y estudiantes.

1 Precisamente, el fracaso de un actor en definir su problema como «político» se traduce muchas veces en su criminalización: el problema es reducido a problema jurídico, y como tal deja de ser problema colectivo. Como se verá más adelante, en ocasiones es justamente esto lo que se busca al intentar judicializar los conflictos, y en esto consiste su éxito.

En otros casos ocurrió que el mismo expediente judicial se reabría luego de un tiempo. Por ejemplo, el proceso que termina con el procesamiento de Juan Carlos Blanco por el caso Elena Quinteros. ¿Se podía considerar como un solo caso pese a haber pasado años entre la presentación y la reapertura? Se optó por considerar que se trataba de dos casos diferentes cuando transcurrieran más de dos años sin actividad.

Finalmente, la presencia de actores políticos involucrados no siempre era obvia. Los militares acusados de violaciones de derechos humanos durante la dictadura fueron considerados actores políticos, porque actuaron como tales. El crimen de Eugenio Berríos era obviamente un asunto político, pese a que los militares que participaron lo hicieron ya en democracia. En el caso de los procesos judiciales por defensa de intereses difusos, más que un actor político son las instituciones del Estado las involucradas. Se las consideró como actores políticos. No fue así cuando eran objeto de una reclamación por temas particulares, por ejemplo salariales. Así, numerosas acciones judiciales por reclamos de salarios, pago de pasividades, etc., no fueron incluidas en el estudio.

Metodología

Unidades de análisis

Una vez definidos estos criterios, la segunda decisión es acerca de cómo identificar y cuantificar los casos. Los criterios administrativos del Poder Judicial definirían como ‘caso’ el proceso judicial, por lo que tendríamos un caso por proceso. Sin embargo, este no es un buen criterio para el análisis sociológico, puesto que no siempre las acciones judiciales terminan en un proceso (por ejemplo, puede haber indagatorias que no cristalicen en un expediente), y puede haber actores que emprendan múltiples procesos por un mismo tema.

El criterio adoptado aquí será entender que el conjunto de acciones judiciales, cualesquiera sean estas (indagatorias, recepción de antecedentes de investigaciones parlamentarias sobre un hecho de apariencia delictiva, procesos propiamente dichos, etc.) emprendidas alrededor de un mismo tema, constituyen una unidad para los fines de su cuantificación y posterior análisis.²

Método de observación

El principal problema para recabar la información es que el Poder Judicial no cuenta con un sistema de seguimiento informatizado de los expedientes que alcance a todo el país. Lo que existe puede reunir la información acerca de los casos en Montevideo, pero de todas formas no permite identificar los casos con las características arriba definidas. La única manera sería la búsqueda expediente por expediente, cosa claramente imposible de realizar.

La alternativa usada aquí es la identificación de los casos a través de la información aparecida en la prensa entre los años 1985 y 2006. Para ello, se procedió de la siguiente manera. En primer lugar se seleccionaron dos semanarios de alcance nacional,

2 Esta metodología implica apartarse de lo que ha sido más habitual a la hora de analizar procesos de judicialización: el análisis de las acciones de control de constitucionalidad (por ejemplo, Viana *et al.*, 1999). En Uruguay, el control de constitucionalidad no ha sido habitualmente un medio de lucha política, aunque existen excepciones —la más notoria y reciente es el recurso por la aplicación del IRPF a los pasivos.

y de orientaciones ideológicas opuestas, que cubrieran todo el período de estudio. Los semanarios *Brecha* y *Búsqueda* son los que cumplen estos requisitos. En segundo lugar, se revisaron todas las ediciones de estos semanarios, registrando todos los casos que cumplieron las condiciones señaladas arriba. Por este medio se recopilaron los casos hasta el año 2004 inclusive. Los años 2004, 2005 y 2006 fueron relevados mediante la consulta con los archivos digitales de los diarios *El País*, *El Observador* y *La República*.

Debe quedar en claro que este es el único método disponible para identificar este tipo de casos. Por supuesto, se pueden señalar problemas de confiabilidad, toda vez que la información a la que se accede es aquella que los periodistas entienden que es pertinente para su publicación. Sobre esto puede responderse que, aun cuando la información puede estar sesgada por los intereses de los medios, los casos de judicialización de conflictos políticos les son generalmente atractivos. Por lo tanto, cabe confiar en que una parte sustantiva de los casos, sino todos, tenga al menos una aparición en la prensa.

Sin embargo, deben admitirse posibles insuficiencias de la información cuando se trata de casos de escasa entidad y que ocurren en departamentos del interior. Se ha intentado controlar estos sesgos buscando información complementaria en otras fuentes.³ Por otra parte, puede argumentarse que la tendencia a no publicar casos de escasa importancia debería haberse mantenido constante durante el período, por lo que la falta de algunos casos no altera la evolución global del número de casos.

Cada caso fue ubicado temporalmente con referencia al año de inicio de la primera acción judicial vinculada al asunto principal. Al tomar esta decisión, puede suceder que la fecha de inicio del caso no coincida con los años en que el tema estuvo en debate público. En los casos más complejos, las acciones judiciales vienen precedidas de denuncias en medios de prensa o debates parlamentarios. Sin embargo, es más difícil determinar con precisión la fecha de inicio del debate público que la fecha de inicio de la acción judicial.

Una vez tomadas estas definiciones, el universo de análisis quedó constituido por los casos que, incluidos en la definición operativa señalada, se iniciaron judicialmente entre el 15 de febrero de 1985 y el 31 de diciembre de 2006.

Tipología de clasificación de casos

Se construyó una tipología de casos tomando en cuenta (1) si el actor que *promovía* la acción en primer lugar pertenecía al sistema político o a la sociedad civil, y (2) si el actor que era *objeto* de la acción judicial (demandado, o señalado responsable cuando la acción se dirigía contra una institución) pertenecía al sistema político o a la sociedad civil.

De la combinación de estos dos elementos surge la siguiente tipología:

- Tipo I: Actor del sistema político contra actor del sistema político (conflictos internos al sistema político).
- Tipo II: actor sistema político *versus* actor de la sociedad civil.
- Tipo III: actor de la sociedad civil *versus* actor político.
- Tipo IV: Otros casos, y casos con fronteras no claras.

3 Los archivos periodísticos *on line* recopilan información desde el año 2000, aproximadamente. Se consultó especialmente el del diario *El País* y *La República* para corroborar que los casos identificados en esos archivos coincidían con los encontrados en los semanarios. Además, se consultaron los informes de la APU para los casos de demandas contra medios de prensa, así como diversos textos sobre el tema.

Indicadores

Para el análisis, los casos fueron clasificados según los siguientes indicadores:

- **TEMÁTICA.** Se distinguen cuatro temáticas básicas: corrupción o irregularidades; protección de derechos (por ejemplo, derechos humanos); control de la protesta o la expresión pública (por ejemplo, demandas por difamación); otros.
- **COMPLEJIDAD.** Se ha definido complejidad de acuerdo a los siguientes criterios: inclusión de tres o más procesos, y al menos uno de esos procesos es una contrademanda (quién ha sido acusado responde con una demanda —generalmente por difamación— contra el acusador). Los casos que reúnen ambas características son clasificados como de alta complejidad. Los que solo presentan una son de mediana complejidad.
- **IMPORTANCIA.** Se ha definido la importancia del caso según el nivel de influencia del principal acusado, implicado, o responsable de la situación que se denuncia o reclama. El nivel de influencia es considerado:
 - Alto (Presidente, líder partido o fracción de alcance nacional, senador, ministro).
 - Medio (diputado, director ente o similar, intendente).
 - Bajo (dirigente partidario local, ediles, otros).

Estrategia de análisis

La exposición de la información recogida, en congruencia con los objetivos trazados, persigue dos finalidades: mostrar que las hipótesis propuestas son plausibles (1), y comprobar que la hipótesis que predice resultados favorables a los actores políticos —en casos de enfrentamientos con actores no políticos— no se cumple (2).

(1) En primer lugar, se trata de lograr una descripción sistemática de los elementos que pueden explicar el incremento de los casos de conflictos políticos judicializados. No se trata de obtener una «explicación», en el sentido de establecer relaciones causales, sino de mostrar la plausibilidad de las hipótesis.⁴ Esto significa mostrar que la mayoría de los casos se pueden comprender a partir de las hipótesis, aunque no se puede descartar la validez de otras. Evidentemente, desde una epistemología naturalista, no se admitiría que los resultados tuvieran validez como «explicación». Aunque la estrategia conceptual a adoptar se aproxima a lo que Hempel denominaba «explicación genética», no se pretende encontrar algo como una ley general a la que subsumir el fenómeno en cuestión.

Por otra parte, el término 'plausibilidad' ha sido usado por algunos autores para designar el grado de validez de hipótesis que aparecen *ex post* (Briones, 2002:55). En efecto, aunque a los fines de la organización del texto las hipótesis son presentadas antes que los datos, en los hechos emergieron del análisis de los casos a medida que estos iban siendo identificados.

La estrategia es usar una adaptación del método comparativo. Como se sabe, el método comparativo es usado en ciencia política, pero generalmente focalizado al uso de indicadores «duros» (Serna, 1998). Es más compleja su aplicación cuando la información

4 Para ir más allá de la descripción, habría que agregar datos empíricos que permitieran la comparación, o con el período previo a la dictadura, o con conflictos políticos no llevados a la justicia. La primera opción no era factible por limitaciones de los recursos disponibles; la segunda opción requería el desarrollo previo de las hipótesis que se trazan, justamente, en este trabajo.

no es cuantificable, pero puede usarse en términos de combinaciones de ausencia o presencia de factores explicativos. En este caso, el enfoque se aproxima más a la comparación histórica: se trata de comprender la génesis de cada caso singular (Panebianco, cit. en Riella, 1999). Por tanto, más que comparar indicadores, se trata de comparar configuraciones regulares en los procesos que llevan a la convocatoria de la acción judicial en los dos tipos de casos.

En términos más precisos, se adopta una estrategia de comparación de dos tipos de casos⁵ de conflictos políticos judicializados entre 1985 y 2006: conflictos internos al sistema político, y conflictos entre actores políticos y actores de la sociedad civil. La estrategia de análisis pretende mostrar la veracidad de un modelo que describa y explique la judicialización política como manifestación de un fenómeno más general: los cambios en las relaciones entre sistema de partidos, Estado, sociedad civil y empresas.

Para hacer más sencilla la aplicación del método, se seleccionarán las temáticas más típicas en cada tipo de caso: corrupción o irregularidades en el ejercicio de la función pública, para el tipo de caso de conflictos internos al sistema de partidos. Para el tipo de caso de conflictos entre actores políticos y no políticos: control de protesta, de expresión pública, derechos humanos violados durante la dictadura y defensa de intereses difusos (en particular: el caso de plombería detectado en 2001). Además, los casos de irregularidades que son promovidos por actores no políticos (gremios, empresarios, particulares) serán incluidos en el primer tipo de caso. Lo mismo a la inversa: los casos de derechos humanos promovidos por actores políticos son incluidos dentro del segundo tipo de caso.

Por otra parte, se incluyen también las acciones judiciales promovidas desde o contra instituciones de gobierno, por cuanto en los hechos están representadas por actores políticos individuales.

Así, los casos a ser comparados son:

Tabla 1. Descripción de los casos.

Las actuaciones son promovidas por:		
El actor objeto de las actuaciones es:	Actor del sistema político	Actores de la sociedad civil
Actor del sistema político	Conflictos internos al sistema político: corrupción o irregularidades cometidas en el ejercicio de la función pública.	Conflicto entre actores políticos y no políticos: • Investigación de violaciones de derechos humanos durante la dictadura. • Defensa de intereses difusos (protección de derechos de afectados por contaminación)
Actores de la sociedad civil	Conflicto entre actores políticos y no políticos: • control de protesta • control de expresión pública	

5 En realidad, se trata de estudio de casos, y no sería necesario decir ‘tipos de casos’. En este párrafo y los siguientes se usa la expresión ‘tipo de caso’ para evitar confusiones con el ‘caso’ singular.

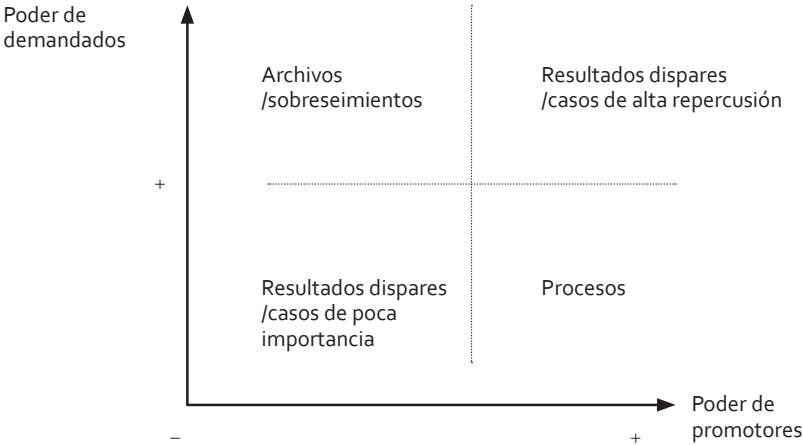
(2) Para la segunda finalidad, se trata de comprobar si se cumple la hipótesis que predice resultados más favorables para los actores políticos frente a los no políticos. El razonamiento es que si esta hipótesis puede descartarse, entonces es razonable aceptar que no se cumple el supuesto del que se deduce: que persiste la centralidad de los partidos políticos.

Para ello se compararán los resultados en dos tipos de casos seleccionados: cuando actores políticos convocan a la justicia para controlar protestas públicas o la expresión de críticas públicas; o cuando actores no políticos recurren a la justicia para protegerse de agravios o reparar daños causados por actores políticos.

Como corolario de esta hipótesis, está la de que en los conflictos internos al sistema político los resultados quedarán librados a los niveles de poder de los actores involucrados. Obsérvese que la hipótesis anterior es en realidad una reformulación de esta (el resultado favorable siempre a los actores políticos es atribuible a que, en condiciones de vigencia plena de la centralidad de los partidos, estos tienen siempre mayor poder que cualquier actor no político).

La hipótesis supone que cuando los balances son equilibrados, los resultados favorables tenderán a dividirse entre promotores y demandados. En situaciones de asimetría a favor de los promotores, deberían observarse procesamientos o acogimientos de las demandas como resultado más frecuente. Si es a la inversa, los resultados más frecuentes deberían ser los archivos, sobreseimientos y desestimaciones.

Figura 1. Representación gráfica de los resultados esperados según niveles de poder de los promotores y demandados.



En forma más clara, los casos y resultados esperados según las hipótesis se representan en el siguiente cuadro:

Tabla 2. Casos y resultados esperados

	Caso: conflictos promovidos por actores políticos contra actores no políticos	Caso: conflictos promovidos por actores no políticos contra actores políticos	Caso: conflictos entre actores políticos
Descripción	Control de protesta Control de la expresión pública	Derechos humanos Protección de intereses difusos	Corrupción o irregularidades en el ejercicio de la función pública
Resultado esperable según las hipótesis	Aplicación de sanciones y procesos, acogimiento de las demandas	Rechazo de las demandas	Resultados dependientes de los balances de poder entre promotores e involucrados

Anexo B. Listado de casos⁶

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
1985	1	Derechos humanos: acusación contra Bordaberry y otros/golpe de Estado	I	Corrupción o irregularidades
	2	Compra de carteras bancarias en 1982	I	Corrupción o irregularidades
	3	Delitos económicos en Armada: acusación contra vicealmirante Márquez	I	Corrupción o irregularidades
	4	Codicen contra Vicente Foch	I	Corrupción o irregularidades
	5	Responsabilidades de funcionarios de la dictadura por endeudamiento interno	I	Corrupción o irregularidades
	6	BHU contra Luongo (exdirector)	I	Corrupción o irregularidades
	7	Derechos humanos: homicidio de Michelini y Gutiérrez Ruiz (I)	I	Derechos humanos
	8	Derechos humanos: secuestro de Rodríguez Larreta	III	Derechos humanos
	9	Derechos humanos: desapariciones en Argentina/Gatti y otros	III	Derechos humanos
	10	Derechos humanos: 17 desapariciones	III	Derechos humanos
	11	Derechos humanos: caso Orletti	III	Derechos humanos
	12	Derechos humanos: denuncias contra la dirección de inteligencia	III	Derechos humanos
	13	Codicen contra Ademu por medida gremial	II	Control de protesta
	14	Difamación: Divogre contra Dicancro	I	Comunicación
	15	Indagatoria contra empresario por agravio a ministro	II	Comunicación
	16	Difamación: Fernández Faingold contra Corso	II	Comunicación
	17	Injurias: Serpaj contra Pablo Millor	III	Comunicación
	18	Alonso Fernández y Zelmá Lissardy contra <i>El Debate</i>	III	Comunicación
	19	Difamación: médico militar contra <i>La Hora</i>	IV	Comunicación
	20	Indagatoria por espionaje telefónico	IV	Comunicación
1986	21	Denuncia penal por infidencia en caso Michelini-Gutiérrez Ruiz	IV	Corrupción o irregularidades
	22	Denuncia penal contra tres médicos militares	III	Derechos humanos

6 I: Actor sistema político contra actor sistema político; II: Actor sistema político contra actor no político; III: Actor no político contra actor sistema político; IV: Otros casos/indeterminado.

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
1987	23	Derechos humanos: actividades escuadrón de la muerte 1972	I	Derechos humanos
	24	Reparación arresto ilegítimo	III	Derechos humanos
	25	Demandas por reparaciones civiles víctimas represión durante la dictadura	III	Derechos humanos
	26	Anarquistas procesados por material explosivo	IV	Control de protesta
	27	Difamación contra periodista de <i>La Juventud</i>	I	Comunicación
	28	Denuncia de grupo extrema derecha contra MLN-T por vilipendio	I	Comunicación
	29	Desacato: acusación a periodista de Salto	II	Comunicación
	30	Clausura de La Escoba	II	Comunicación
1988	31	Operativo Conserva en 1982	I	Corrupción o irregularidades
	32	Indagatoria a estudiantes IPA por ocupación	II	Control de protesta
	33	Derecho a réplica: prosecretario presidencia contra <i>La Democracia</i>	I	Comunicación
	34	Difamación: Elizalde contra Carlos Julio Pereyra	I	Comunicación
	35	Denuncia contra Fernández Huidobro por declaraciones sobre Trábal	I	Comunicación
	36	Derecho a réplica contra <i>La República</i>	II	Comunicación
	37	Derecho a réplica contra <i>La Democracia</i>	III	Comunicación
	38	Derecho a réplica: Serpaj contra <i>El País</i>	III	Comunicación
	39	Difamación: Serpaj contra <i>Disculpe</i>	IV	Comunicación
	40	Injurias contra <i>Disculpe</i>	IV	Comunicación
1989	41	Caso Riquelme: solicitud comprobación de identidad y eventual restitución	IV	Derechos Humanos
	42	Indagatoria a liceales por ocupación	II	Control de protesta
	43	Difamación: Menéndez contra Lamas por PLUNA	I	Comunicación
	44	Injurias: Jueza penal contra dirigente del Partido Nacional	III	Comunicación
	45	Indagatoria a militante 26 de Marzo por material subversivo	I	Otros o indeterminados

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
1990	46	Caso Quinteros: acusación contra Juan Carlos Blanco (I)	I	Derechos Humanos
	47	Caso contra dirigente bancario por declaraciones sobre violación de secreto bancario	II	Control de protesta
	48	Acusaciones contra <i>Al rojo vivo</i>	II	Comunicación
	49	Difamación: Director de Primaria contra <i>La Hora</i>	II	Comunicación
	50	Ramón Díaz contra <i>La República</i> . Derecho a réplica y otras reparaciones	II	Comunicación
	51	ANP contra SUANP por volante difamatorio	II	Comunicación
	52	Director de IMM contra concesionario	II	Comunicación
	53	Difamación: Funcionario municipal contra director de IMM	III	Comunicación
	54	Alianza Libertadora Nacionalista contra Organización Sionista	IV	Comunicación
	55	Expulsión ex presos MLN-T (argentinos)	III	Derechos adquiridos
1991	56	Empadronamientos irregulares en Intendencia de Flores	I	Corrupción o irregularidades
	57	IMM contra edil del Partido Colorado	I	Comunicación
	58	Amparo: organizaciones de comerciantes contra IMM por ambulantismo	III	Derechos difusos
	59	Extradición de ciudadano argentino acusado de 'carapintada'	IV	Otros o indeterminados
	60	Pedido de desafuero de diputado Silva Tavares	IV	Otros o indeterminados
1992	61	Tráfico influencias en IMM /Zabalza contra Valenti	I	Corrupción o irregularidades
	62	Ediles Partido Nacional contra Liberoff por irregularidades	I	Corrupción o irregularidades
	63	Ediles de Maldonado procesados por cohecho	I	Corrupción o irregularidades
	64	Intervención judicial en ocupaciones de liceos	II	Control de protesta
	65	Difamación: Atilio Garrido contra <i>Brecha</i>	II	Comunicación
	66	Extradición de ciudadanos vascos (etarras)	IV	Otros o indeterminados

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
1993	67	Denuncias contra IMM por subsidios a Cooptrol	I	Corrupción o irregularidades
	68	Falsificación ideológica: contra subsecretario de Economía Licandro	I	Corrupción o irregularidades
	69	Edil de Canelones contra Intendente Andújar por daños	I	Corrupción o irregularidades
	70	Denuncia por tráfico de influencias en Ministerio de Relaciones Exteriores	I	Corrupción o irregularidades
	71	Desacato: Fernández Huidobro y Zabalza	I	Comunicación
	72	IMM contra <i>La Mañana</i> : derecho a réplica	II	Comunicación
	73	Difamación: Consejo de Educación Primaria contra <i>Brecha</i>	II	Comunicación
	74	Desacato: contra Paulós por ordenanza del Ministerio Defensa Nacional, por pago de pasividades	II	Comunicación
	75	Edil Partido Colorado contra director de IMM Ariel Álvarez: altercado a golpes en Junta Departamental	I	Otros o indeterminados
	76	Edil Partido Colorado contra director de IMM Ariel Álvarez, por error en expediente	I	Otros o indeterminados
	77	Caso Berríos (I)	IV	Otros o indeterminados
1994	78	Irregularidades en BSE	I	Corrupción o irregularidades
	79	Edil Partido Colorado contra director IMM A. Álvarez por convenios de pago del Club Naval	I	Corrupción o irregularidades
	80	Desacato: Presidencia contra empresario	II	Comunicación
	81	Acusación de agresión de militantes socialistas a diputado Trobo	I	Otros o indeterminados
1995	82	Irregularidades Comisión Técnico Mixta de Salto Grande (caso Morelli)	I	Corrupción o irregularidades
	83	Venta del Banco Pan de Azúcar	I	Corrupción o irregularidades
	84	Pase a justicia penal de edil del EP J. C. Bayeto	I	Corrupción o irregularidades
	85	Irregularidades en Intendencia de Canelones. Acusaciones contra Andújar	I	Corrupción o irregularidades
	86	Denuncia contra intendente de Artigas Luis Juan	III	Corrupción o irregularidades
	87	Bloqueo Ciudad Vieja por parte de UNOT	II	Control de protesta
	88	Extradición de ciudadano argentino 'carapintada'	IV	Otros o indeterminados

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
1996	89	Caso <i>Focoex</i>	I	Corrupción o irregularidades
	90	Irregularidades en inversiones de forestación	I	Corrupción o irregularidades
	91	Irregularidades en AFE	I	Corrupción o irregularidades
	92	Irregularidades en INDO	I	Corrupción o irregularidades
	93	Manejo irregular contabilidad Intendencia de Rocha/ intendente Marzano	I	Corrupción o irregularidades
	94	Denuncia contra exembajador en EEUU por irregularidades	I	Corrupción o irregularidades
	95	Irregularidades varias cometidas desde presidencia en el período 1990-1994: denuncias de De Fuentes	I	Corrupción o irregularidades
	96	Caso Svetogorsky/ Pablo García Pintos	III	Corrupción o irregularidades
	97	ANEP: denuncias contra estudiantes por ocupaciones	II	Control de protesta
	98	Demandas contra <i>La República</i> por atentado honor presidente Paraguay	II	Comunicación
	99	Amparo interpuesto por Nin Novoa frente a Intendencia de Cerro Largo por retención de subsidio	I	Derechos adquiridos
	100	Caso Berríos (II)	IV	Otros o indeterminados
	101	Extradición miembros del movimiento MRTA Perú	IV	Otros o indeterminados

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
1997	102	Concusión: ex candidato a intendente de Cerro Largo del Encuentro Progresista	I	Corrupción o irregularidades
	103	Demandas varias contra intendente de Cerro Largo	I	Corrupción o irregularidades
	104	Demanda penal contra diputado de Colonia del Partido Nacional	I	Corrupción o irregularidades
	105	Denuncia irregularidades en Comisión Asesora del Mercado Modelo	I	Corrupción o irregularidades
	106	Demanda penal contra intendente de Canelones T. Hackenbruch por desvío de fondos	I	Corrupción o irregularidades
	107	Demanda contra dirigente sindical de ATSS	II	Corrupción o irregularidades
	108	Caso <i>Cangrejo Rojo</i>	III	Corrupción o irregularidades
	109	Denuncia de Rafael Michelini por enterramientos de desaparecidos	IV	Derechos humanos
	110	Exhorto juez español B. Garzón para interrogar militares uruguayos	IV	Derechos humanos
	111	Demanda por daño moral. Expresidente de OSE contra <i>Brecha</i>	II	Comunicación
	112	Acciones civiles de periodistas contra senador Korzeniak	III	Comunicación
	113	Daño moral: protección del medio ambiente. Vecinos de Pinar contra Intendencia de Canelones	III	Derechos difusos
1998	114	Denuncias penales de sucesor de Villanueva Saravia contra su administración/ Intendencia de Cerro Largo	I	Corrupción o irregularidades
	115	Posibles irregularidades en CNEF	I	Corrupción o irregularidades
	116	Reparaciones por hechos de la dictadura. Condena al Estado/ caso Baliñas y otros	III	Derechos humanos
	117	Difamación: ediles herrreristas de Rivera	I	Comunicación
	118	Difamación: dirigente sindical Cortizas contra diputado Gandini. Irregularidades en taxímetros	I	Comunicación
	119	Amparo contra el Ministerio del Interior, vinculado a sucesión de Villanueva Saravia en IMCL	I	Derechos adquiridos
	120	Reyerta entre militantes del PN y de izquierda. Agresión policial a periodistas.	IV	Otros o indeterminados

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
1999	121	Irregularidades en licitación de ANP	I	Corrupción o irregularidades
	122	Procesamientos en Colonia por irregularidades en Intendencia	I	Corrupción o irregularidades
	123	Denuncia penal contra intendente de Treinta y Tres por retención de aportes al BPS	I	Corrupción o irregularidades
	124	Cobro comisiones ilegales. Acusaciones contra D. Cambón	III	Corrupción o irregularidades
	125	Denuncias contra director IMM por transferencias de materiales de IMM a privados	III	Corrupción o irregularidades
	126	Denuncia penal contra directores de CND/ Barbato y otros.	III	Corrupción o irregularidades
	127	Distribución discriminatoria de publicidad oficial.	III	Corrupción o irregularidades
	128	Distintas denuncias a caso Quinteros. Acusaciones contra Juan Carlos Blanco y otros vinculados (II)	III	Derechos humanos
	129	Rogativa de juez argentino para investigar actividades de militares uruguayos durante la dictadura. Plan Cóndor/pedido de arresto preventivo.	IV	Derechos humanos
	130	Difamación: Liberoff contra Gandini	I	Comunicación
	131	Revelación comunicación telefónica. Acusación contra periodista Cerro Largo	II	Comunicación
	132	Amparo: contra Corte Electoral por convocatoria plebiscito AFAP/CA	III	Derechos difusos
	133	Denuncia por amenaza: de diputado Lara contra T. Hackenbruch	I	Otros o indeterminados
	134	Extradición ciudadano egipcio acusado de terrorismo	IV	Otros o indeterminados
	135	Procesamiento de integrantes de grupo neonazi.	IV	Otros o indeterminados

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
2000	136	Denuncia penal contra ex intendente de Maldonado, por exoneraciones de impuestos/Tortorella.	I	Corrupción o irregularidades
	137	Irregularidades en el Ministerio de Turismo	I	Corrupción o irregularidades
	138	Retenciones ilegales de aportes al BPS. Intendencia de Rocha/Intendente Puñales	I	Corrupción o irregularidades
	139	Denuncia penal contra ex director de Loterías y Quinielas	I	Corrupción o irregularidades
	140	Denuncia contra secretario de CNEF y de CNBF	I	Corrupción o irregularidades
	141	Denuncia contra Intendencia de Artigas/contrataciones irregulares	I	Corrupción o irregularidades
	142	Irregularidades en la DGI	III	Corrupción o irregularidades
	143	Derecho a réplica: ex secretario privado del presidente/ Laguardia	II	Comunicación
	144	Amparo: contra Intendencia Municipal de Tacuarembó por destitución de ediles de Junta local	I	Derechos adquiridos
	145	Amparo: contra MVOTMA/ por edificaciones en Cabo Polonio	IV	Derechos difusos
	146	Procesamiento de integrante de grupo neonazi	IV	Otros o indeterminados

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
2001	147	Robo de armas en la Marina	I	Corrupción o irregularidades
	148	Concesiones irregulares en BHU/ Noachas.	I	Corrupción o irregularidades
	149	Irregularidades en Intendencia de Canelones/ contribuciones inmobiliarias/ estafa	I	Corrupción o irregularidades
	150	Irregularidades en tratamiento residuos hospitalarios/ MVOTMA	I	Corrupción o irregularidades
	151	Irregularidades en Intendencia de Canelones/ falsificación realizada por presidente Junta Departamental.	I	Corrupción o irregularidades
	152	Irregularidades en Intendencia de Canelones, por despidos y descuentos	III	Corrupción o irregularidades
	153	Asesinatos en la seccional 20 del PC (1972).	III	Derechos humanos
	154	Juicio por ejecuciones en toma de Pando (1969)	IV	Derechos humanos
	155	Desapariciones: varios casos durante la dictadura	IV	Derechos humanos
	156	Denuncia penal de Codicen por ocupación de liceos	II	Control de protesta
	157	Difamación: T. Hackenbruch contra vecino de Costa de Oro. Por reaforos	II	Comunicación
	158	Demanda contra Manuel Cordero por apología del delito	IV	Comunicación
	159	Amparo: periodista ante el Ministerio Fiscal para conocer información sobre prisión preventiva de militares solicitada por juez argentino en 2000.	III	Derechos adquiridos
	160	Reparación por uso de imagen en spot de T. Hackenbruch	III	Derechos adquiridos
	161	Amparo: por contaminación de plomo en La Teja, presentado por vecinos	III	Derechos difusos
	162	Denuncia por manejo de residuos hospitalarios	IV	Derechos difusos
	163	Denuncia penal de Gavazzo contra sindicalista	IV	Otros o indeterminados
	164	Amparo: por elecciones BPS	IV	Otros o indeterminados

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
2002	165	Denuncias contra IMM/Arana	I	Corrupción o irregularidades
	166	Denuncia por Asistencia financiera a MiGranja. Irregularidades en CND	I	Corrupción o irregularidades
	167	Irregularidades en IMPO	I	Corrupción o irregularidades
	168	Denuncia por Cheques sin fondos de Intendencia de Rocha.	I	Corrupción o irregularidades
	169	Denuncia por irregularidades en asistencia financiera a bancos	III	Corrupción o irregularidades
	170	Atentado a la constitución y homicidios: contra Bordaberry (II)	III	Corrupción o irregularidades
	171	Caso Michelini y Gutierrez Ruiz (II)	I	Derechos Humanos
	172	Desaparición de M. Claudia Iruretagoyena (caso Gelman).	IV	Derechos Humanos
	173	Disolución piquetes de ADEOM contra IMM	II	Control de protesta
	174	Ocupaciones de centros educativos.	II	Control de protesta
	175	Desocupación grupo que protesta en plaza de Maldonado	IV	Control de protesta
	176	Vilipendio y desacato: acusaciones contra dirigentes de SUATT	II	Comunicación
	177	Difusión de grabación privada entre funcionarios de gobierno	II	Comunicación
	178	Denuncia por levantamiento secreto bancario contra funcionario bancario y periodista de <i>Brecha</i>	II	Comunicación
	179	Extradición: expulsión del etarra Lariz Iriondo y conflicto entre poderes	III	Derechos adquiridos

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
2003	180	Denuncias contra Felipe Martín (director IMM-Tránsito)	I	Corrupción o irregularidades
	181	Negocios de ANCAP en Argentina	I	Corrupción o irregularidades
	182	Irregularidades en Aduana: acusaciones contra Lissidini	I	Corrupción o irregularidades
	183	Irregularidades en Aduana: abuso de funciones contra Ilarietti	I	Corrupción o irregularidades
	184	Denuncias por adjudicación locales IMM en Parque Rodó	I	Corrupción o irregularidades
	185	Denuncia contra MSP por empresa Biohem	I	Corrupción o irregularidades
	186	Irregularidades en BSE por sobrepagos y otros	III	Corrupción o irregularidades
	187	Demanda contra Intendencia de Canelones presentada por ADEOM	III	Corrupción o irregularidades
	188	Irregularidades en IMM (<i>Caso Areán</i>)	III	Corrupción o irregularidades
	189	Desacato de ediles locales de Castillo	III	Corrupción o irregularidades
	190	Acción judicial contra protesta por peajes en Fray Bentos	II	Control de protesta
	191	Desalojo de funcionarios del Banco de Crédito	II	Control de protesta
	192	Denuncia penal del MSP contra funcionarios que ocupan hospitales	II	Control de protesta
	193	Desacato: contra productores rurales y diputados del FA	IV	Control de protesta
	194	Denuncia de diputado del PC contra publicación, por racismo	I	Comunicación
	195	Difamación: BROU contra periodista deportivo.	II	Comunicación
	196	Difamación: presidente ADME contra empresario	II	Comunicación
	197	Difamación: periodista Fasano contra militar retirado	IV	Comunicación
	198	Amparo: contra la importación de transgénicos	III	Derechos difusos

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
2004	199	Abuso de funciones: contra fiscal Peri Valdez	I	Corrupción o irregularidades
	200	Acusación por adulteración de documento edil del PC de Montevideo	I	Corrupción o irregularidades
	201	Desvío de fondos del INDA	I	Corrupción o irregularidades
	202	Difamación e injurias: contra Ariel Álvarez, por MTOP	I	Comunicación
	203	Difamación e injuria: contra periodista en Dolores	II	Comunicación
	204	Difamación e injuria: contra periodista en Salto	II	Comunicación
	205	Demanda del Intendente de Paysandú (Lamas) contra periodista	II	Comunicación
	206	Demanda del MPP contra <i>spot</i> del Partido Colorado	I	Comunicación
	207	Amparo: padres de estudiantes del liceo de Solymar	III	Derechos adquiridos
	208	Orden de no innovar en José Ignacio: por temas ambientales	III	Derechos difusos
	209	Demanda por contaminación en Ciudad Vieja	III	Derechos difusos
	210	Cese concesión de emprendimiento en M Bopigua	III	Derechos difusos
	211	Reyerta entre militantes del EP y del Partido Colorado	I	Otros o indeterminados
	212	Amparo: promovido por SUTEL por venta de telefonía celular	III	Otros o indeterminados

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
2005	213	Irregularidades en BHU	I	Corrupción o irregularidades
	214	Irregularidades en Intendencia de Florida: contra intendente Arocena	I	Corrupción o irregularidades
	215	Amparo: dirigente nacionalista contra Intendencia de Maldonado	I	Corrupción o irregularidades
	216	Irregularidades en IM Artigas	I	Corrupción o irregularidades
	217	Irregularidades en OSE	I	Corrupción o irregularidades
	218	Derechos humanos: casos Barrios, Gatti y Riquelo	III	Derechos humanos
	219	Derechos humanos: caso Castagneto / Sabalsagaray/ Luzardo	III	Derechos humanos
	220	Derechos humanos: enterramientos en Tacuarembó	IV	Derechos humanos
	221	Derechos humanos: enterramientos en Rivera	IV	Derechos humanos
	222	Pintadas de Plenaria Memoria y Justicia contra el Poder Judicial	IV	Control de protesta
	223	Sedición: acusación por incidentes en Ciudad Vieja	IV	Control de protesta
	224	Difamación e injuria: Arocena contra Heber	I	Comunicación
	225	Difamación e injuria: contra periodista de Melo	II	Comunicación
	226	Daños: Milka Barbato contra periodista Lanata	II	Comunicación
	227	Daños: Búsqueda contra Korzeniak	III	Comunicación
	228	Amparo y habeas data: Sociedad Anestésico Quirúrgica contra MSP	III	Derechos adquiridos
	229	Amparo: contra comienzo de clases en Bella Unión	III	Derechos difusos

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
2006	230	Denuncia de senador Lara contra director de Dinara	I	Corrupción o irregularidades
	231	Denuncia penal: Intendencia de Maldonado contra funcionarios por cobro indebido	II	Corrupción o irregularidades
	232	<i>Caso Vanni</i> : denuncia contra Calloia (BROU)	III	Corrupción o irregularidades
	233	Irregularidades: acusación de ediles de Rivera	III	Corrupción o irregularidades
	234	Denuncia contra Gonzalo Fernández por conjunción (promovida por el doctor Salle)	III	Corrupción o irregularidades
	235	Denuncia por ejercicio ilegal de la medicina contra médicos cubanos	IV	Corrupción o irregularidades
	236	Denuncias contra intendente de Cerro Largo por licencias no pagadas y otros	I	Corrupción o irregularidades
	237	Derechos humanos: desaparición de Horacio Gelós	I	Derechos humanos
	238	Derechos humanos: extradición de Maurente y otros/ Plan Cóndor	I	Derechos humanos
	239	Destrucción de archivos de Armada vinculados con casos de derechos humanos	III	Derechos humanos
	240	Derechos humanos: caso <i>segundo vuelo</i>	III	Derechos humanos
	241	Derechos humanos: caso <i>Soba Mechoso</i>	III	Derechos humanos
	242	Derechos humanos: extradición militares caso <i>Orletti</i>	IV	Derechos humanos
	243	Derechos humanos: homicidios de De los Santos y Horacio Ramos	IV	Derechos humanos
	244	Difamación: Antía contra Intendente dos Santos (Maldonado).	I	Comunicación
	245	Desacato por ofensa: Caso <i>Zaidensztat</i>	III	Comunicación
	246	Desacato por ofensa: caso edil <i>Jar Sanchez</i>	IV	Comunicación
	247	Difamación: ex candidato del P. Colorado contra periodista Nuñez Guerra (Durazno)	II	Comunicación
	248	Acción judicial contra desvío de arroyo en Rivera	III	Derechos difusos
	249	Solicitud a justicia de detención de obras de Botnia	IV	Derechos difusos

Henry Trujillo

Conflictos políticos y Poder Judicial (1985-2006)

La judicialización
de la política en Uruguay



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



bibliotecaplural

Conflictos políticos y Poder Judicial (1985-2006)

La judicialización de la política en Uruguay

Henry Trujillo

Conflictos políticos y Poder Judicial (1985-2006)

La judicialización de la política en Uruguay

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo
de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC)
de la Universidad de la República.

El trabajo que se presenta fue seleccionado por el Comité de Referato de Publicaciones
de la Facultad de Derecho
integrado por Luis E. Morás, Ruben Santos Belandro y Óscar Sarlo.

Tiene el aval de la Subcomisión de Apoyo a Publicaciones de la CSIC,
integrada por Luis Bértola, Carlos Demasi y Liliana Carmona.

© Henry Trujillo, 2012

© Universidad de la República, 2013

Departamento de Publicaciones,
Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

18 de Julio 1824 (Facultad de Derecho, subsuelo Eduardo Acevedo)

Montevideo, CP 11200, Uruguay

Tels.: (+598) 2408 5714 - (+598) 2408 2906

Telefax: (+598) 2409 7720

Correo electrónico: <infoed@edic.edu.uy>

<www.universidad.edu.uy/bibliotecas/dpto_publicaciones.htm>

ISBN: 978-9974-0-0992-9

CONTENIDO

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL, <i>Rodrigo Arocena</i>	9
AGRADECIMIENTOS.....	11
INTRODUCCIÓN.....	13
CAPÍTULO I. LA EVOLUCIÓN DE LOS CASOS.....	17
La evolución de los casos entre 1985 y 2006.....	18
La judicialización de la política como resultado no buscado por los actores	24
CAPÍTULO II. JUDICIALIZACIÓN, EFICACIA SIMBÓLICA DE LA JUSTICIA Y LA SITUACIÓN EN AMÉRICA LATINA	27
Eficacia simbólica y particularización de conflictos.....	30
Derecho, estado y sociedad civil en América Latina.....	32
CAPÍTULO III. LA JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA EN URUGUAY: LOS ELEMENTOS CONTEXTUALES.....	35
Centralidad de los partidos.....	35
La independencia judicial.....	39
El fenómeno de la corrupción en Uruguay	43
Nuevas temáticas en la arena política local.....	46
La baja polarización ideológica	47
Fragmentación, fraccionalización y centralización del sistema de partidos.....	48
Nuevos movimientos sociales y menores niveles de disciplina	48
CAPÍTULO IV. HACIA UN ENFOQUE DE LA JUDICIALIZACIÓN POLÍTICA EN URUGUAY.....	51
Un esquema general.....	51
Las hipótesis	56
CAPÍTULO V. LOS CONFLICTOS INTERNOS AL SISTEMA POLÍTICO.....	59
Descripción de los casos de corrupción e irregularidades	59
Análisis de hipótesis en casos de conflictos internos al sistema político	62
CAPÍTULO VI. LOS CASOS DONDE LA SOCIEDAD CIVIL ACTÚA JUDICIALMENTE CONTRA LOS ACTORES POLÍTICOS	67
Los casos de defensa de derechos humanos.....	67
Análisis de las hipótesis: casos de defensa de derechos humanos.....	69
Los casos de acciones por temas ambientales.....	74

Capítulo VII. LOS CASOS DONDE EL SISTEMA POLÍTICO	
ACTÚA CONTRA LA SOCIEDAD CIVIL	81
El control de la expresión pública	81
El control de la protesta	84
Capítulo VIII. LOS RESULTADOS COMO EXPRESIÓN DEL BALANCE	
DE FUERZAS ENTRE LOS ACTORES	91
Descripción de los resultados	91
Análisis de hipótesis	92
RESUMEN	101
CONCLUSIONES	103
BIBLIOGRAFÍA	107
ANEXOS	113
Anexo A. Metodológico	113
Anexo B. Listado de casos	121

Presentación de la Colección Biblioteca Plural

La universidad promueve la investigación en todas las áreas del conocimiento. Esa investigación constituye una dimensión relevante de la creación cultural, un componente insoslayable de la enseñanza superior, un aporte potencialmente fundamental para la mejora de la calidad de vida individual y colectiva.

La enseñanza universitaria se define como educación en un ambiente de creación. Estudien con espíritu de investigación: ese es uno de los mejores consejos que los profesores podemos darles a los estudiantes, sobre todo si se refleja en nuestra labor docente cotidiana. Aprender es ante todo desarrollar las capacidades para resolver problemas, usando el conocimiento existente, adaptándolo y aun transformándolo. Para eso hay que estudiar en profundidad, cuestionando sin temor pero con rigor, sin olvidar que la transformación del saber solo tiene lugar cuando la crítica va acompañada de nuevas propuestas. Eso es lo propio de la investigación. Por eso, la mayor revolución en la larga historia de la universidad fue la que se definió por el propósito de vincular enseñanza e investigación.

Dicha revolución no solo abrió caminos nuevos para la enseñanza activa sino que convirtió a las universidades en sedes mayores de la investigación, pues en ellas se multiplican los encuentros de investigadores eruditos y fogueados con jóvenes estudiosos e iconoclastas. Esa conjunción, tan conflictiva como creativa, signa la expansión de todas las áreas del conocimiento. Las capacidades para comprender y transformar el mundo suelen conocer avances mayores en los terrenos de encuentro entre disciplinas diferentes. Ello realza el papel en la investigación de la universidad, cuando es capaz de promover tanto la generación de conocimientos en todas las áreas como la colaboración creativa por encima de fronteras disciplinarias.

Así entendida, la investigación universitaria puede colaborar grandemente con otra revolución, por la que mucho se ha hecho pero que aún está lejos de triunfar: la que vincule estrechamente enseñanza, investigación y uso socialmente valioso del conocimiento, con atención prioritaria a los problemas de los sectores más postergados.

La Universidad de la República promueve la investigación en el conjunto de las tecnologías, las ciencias, las humanidades y las artes. Contribuye, así, a la creación de cultura; esta se manifiesta en la vocación por conocer, hacer y expresarse de maneras nuevas y variadas, cultivando a la vez la originalidad, la tenacidad y el respeto a la diversidad; ello caracteriza a la investigación —a la mejor investigación— que es, pues, una de las grandes manifestaciones de la creatividad humana.

Investigación de creciente calidad en todos los campos, ligada a la expansión de la cultura, la mejora de la enseñanza y el uso socialmente útil del conocimiento: todo ello exige pluralismo. Bien escogido está el título de la colección a la que este libro hace su aporte.

La universidad pública debe practicar una sistemática Rendición Social de Cuentas acerca de cómo usa sus recursos, para qué y con qué resultados. ¿Qué investiga y qué publica la Universidad de la República? Una de las varias respuestas la constituye la Colección Biblioteca Plural de la CSIC.

Rodrigo Arocena

Agradecimientos

Este libro está basado en la tesis elaborada en el marco de la maestría en Sociedad y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República. Avances preliminares se han publicado antes, en especial como parte del Informe de Desarrollo Humano (IDH) 2007 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Suele decirse que el trabajo de investigación es una tarea colectiva, pero es difícil darse cuenta de hasta qué punto es así mientras no se investigue realmente. Este agradecimiento debería incluir una lista completa de todos los que de una forma u otra colaboraron para que llegara a término, pero cabe sospechar que su volumen excedería al del propio informe. Siendo así, solamente se puede mencionar aquí un breve resumen del conjunto de personas e instituciones sin cuya ayuda esta investigación no se hubiera realizado.

En primer lugar, debe mencionarse a la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, que financió el proyecto en el que se basó la tesis, en modalidad de iniciación, y a la Facultad de Derecho que brindó el marco institucional en el que el mismo fue llevado a cabo. Dentro de la misma Facultad, el Área Sociojurídica brindó apoyo con materiales e instrumentos, y el Instituto de Sociología Jurídica el espacio académico para desarrollar las ideas. La base empírica de esta investigación no habría sido construida sin la ayuda de los funcionarios del Archivo de Diarios y Revistas del Poder Legislativo.

Luis Eduardo Morás actuó como tutor en ese proyecto. Además, debo agradecer a José Miguel Busquet, que apoyó la idea original, y muy especialmente, debo agradecer a Óscar Sarlo, de quien soy ayudante en el Taller de introducción a la investigación jurídica de la Unidad de Apoyo Pedagógico (UAP) de la Facultad de Derecho, Udelar.

La tesis recibió el aporte de las discusiones en las clases de la Maestría en Sociedad y Desarrollo. Al ser imposible nombrar a todos los compañeros de curso y profesores del posgrado, resumo el agradecimiento en las figuras de Alberto Riella, tutor de la tesis, y Marcelo Boado, coordinador de la maestría. El tribunal que evaluó la tesis estuvo integrado, además de Alberto Riella, por Luis Eduardo Morás y Constanza Moreira.

Finalmente, el trabajo podría no haberse terminado nunca de no ser por mi esposa, también colega, Marianela Bertoni que, además de brindar su opinión crítica, se aseguró de que lo culminara.

Por supuesto, las opiniones presentadas en este trabajo, así como los errores que pudieran haberse cometido, son de nuestra entera responsabilidad. Eso, sin disminuir los aportes más que significativos de todos los arriba mencionados.

A todos ellos, muchas gracias.

Henry Trujillo
Junio de 2012

Introducción

Para quienes debaten sobre política, tanto en el ámbito académico como en la esfera pública general, la idea de entender a los jueces como actores políticos relevantes suele resultar un poco extraña. Más extraña es todavía para los propios jueces, imbuidos en una ideología profesional que exalta valores de imparcialidad e independencia frente a los gobiernos. Sin embargo, el cariz político de la actividad judicial es casi obvio, al menos en tres aspectos. Primero, porque se trata de uno de los tres poderes del Estado, en igualdad formal de condiciones con los otros. Segundo porque no hay política pública que pueda darse por totalmente establecida hasta que no es sancionada por los jueces. Dicho de otro modo, los jueces tienen la potestad de derogar, por la vía de sucesivas sentencias, las resoluciones de los otros poderes del Estado, y que no lo hagan habitualmente no cambia este hecho. Tercero, porque la competencias jurisdiccionales de los jueces los ubican, potencialmente, como reguladores de la actividad de los actores políticos y de los movimientos sociales.

Por esa razón, debería ser objeto de reflexión el que recién en las últimas décadas se preste atención al papel político de los jueces. En el caso de Uruguay, esta atención tiene un comienzo muy definido, alrededor del año 1996, cuando connotados dirigentes políticos comienzan a ser procesados por actos irregulares cometidos en el ejercicio de la función pública. En ese momento comienza a usarse, con un carácter más bien negativo, la expresión *judicialización de la política*. En realidad, lo novedoso es que los jueces actúen contra funcionarios políticos que han cometido irregularidades, porque las irregularidades y los escándalos públicos por esta causa eran un hecho común en la historia política uruguaya. Aunque el tema no ha sido abordado sistemáticamente, parece que no era raro que se presentaran denuncias judiciales por esos temas en las décadas previas a 1973. Pero la diferencia con lo que acontece luego de 1985 es que en aquellos casos no sucedía que las denuncias judiciales tuvieran consecuencias importantes. Un analista describía así la diferencia con los casos ocurridos en los años cuarenta y cincuenta del siglo XX.

En todos esos casos, el terreno en que se dirimió la controversia y las denuncias políticas, fue un terreno estrictamente político, el terreno parlamentario o el terreno periodístico electoral o tribunicio. El Poder Judicial, en algunos casos, actuó como depositario de denuncias. Pero la denuncia era «al final de» y no era «en torno a la denuncia» que se jugaba a la controversia política. [...] ¿Cuál es la diferencia actual? La diferencia actual es que empieza a haber un permanente recurrir a la denuncia judicial y la denuncia judicial pasa a ser el hecho político. Por lo tanto, la investigación judicial tiene una centralidad política.¹

1 Oscar Botinelli, en radio *El Espectador*. 12/7/1996. Disponible en <www.factum.com.uy>.

En paralelo, y quizás paradójicamente, se encuentran a partir de 1985 situaciones donde es el sistema político el que convoca a los jueces para solucionar conflictos con actores individuales o movimientos sociales. El caso paradigmático es el constituido por las ocupaciones de centros educativos en la década del noventa, pero también existen numerosas ocasiones en que el recurso judicial es usado, por miembros de las elites políticas, para frenar cuestionamientos vertidos en la prensa.

Y también a la inversa: desde mediados de los años noventa, y de manera al menos incipiente, el recurso judicial es usado contra actores políticos, o contra el gobierno mismo, como forma alternativa de canalizar demandas sociales importantes. Aquí, el ejemplo más claro es el movimiento social surgido por el descubrimiento de contaminación por plomo en el barrio La Teja, en 2001, que obtuvo la mayor parte de sus éxitos por vía judicial. Puesto que también estos casos refieren a conflictos donde lo político —en el sentido de procesos de toma de decisiones sobre lo colectivo— está en juego, la noción de judicialización de la política debería incluirlos también. Estos casos contribuyen a mostrar que el alcance del fenómeno es más importante de lo que se suele pensar.

Estos hechos sugieren que algo nuevo estuvo pasando en las dos décadas siguientes al retorno a la democracia, en lo que refiere a las relaciones entre el Poder Judicial (PJ) y el sistema político.² Como se argumentará más adelante, no es posible sostener que estos hechos puedan reducirse al carácter de «moda» o que sean producto de alguna coyuntura particular. En efecto, para hablar de «judicialización» no debería alcanzarse con constatar un incremento de las acciones judiciales, sino poder referir ese incremento a cambios estructurales que alteran las lógicas de los actores. En el primer capítulo mostraremos, en efecto, que existe un incremento cuantitativo y cualitativo de los casos de conflictos políticos llevados a la justicia. Esto refleja un cambio no espectacular (salvo en algunos momentos) pero sí significativo.

Sobre esta base, la tesis que se propone sostener este trabajo es que estos cambios se explican, en sus aspectos fundamentales, por los cambios en las relaciones entre sistema de partidos, Estado y sociedad civil, así como por las transformaciones experimentadas por cada una de esas esferas en las dos décadas posteriores a la dictadura.

De forma más específica: la hipótesis es que el determinante más importante de la judicialización de la política es la pérdida relativa de centralidad de los partidos políticos. Es decir, de la pérdida parcial de capacidades de conducción social y de penetración en el aparato del Estado. Esto no niega la importancia

2 En general, este trabajo se referirá a las relaciones del Poder Judicial con el sistema político. Sin embargo, en ocasiones será más adecuado referirse al sistema de partidos, especialmente para respetar las conceptualizaciones sobre la centralidad de los partidos en Uruguay. Por otra parte, la noción de «sistema político» puede llegar a ser compleja (Vallès, 2002: 48). Aquí se adopta una definición modesta, incluyendo en ella el conjunto de las instituciones de gobierno (excepto el propio PJ, obviamente), los partidos políticos y sus elencos representativos.

de otros factores que han aparecido con cierta independencia del aquél. Uno relevante es el creciente margen de autonomía de los jueces, por lo menos si se compara con la situación a la salida de la dictadura. Otro, la creciente incidencia de diversos actores internacionales en la resolución de debates internos al país. Pero todos ellos, argumentaremos, actúan contra el telón de fondo de aquella pérdida de centralidad.

Dado que no existen antecedentes empíricos sobre este tema en particular, es discutible hasta qué punto puede llegar a "explicarse" el fenómeno, al menos en el sentido que adquiere el término en la epistemología clásica. El estudio que aquí se presenta se acerca más a una reconstrucción narrativa e histórica del fenómeno, primero observando la evolución de la cantidad de casos a partir de 1985, y luego argumentando a favor de la plausibilidad de las hipótesis propuestas. En rigor, se trata de un estudio descriptivo.

Los objetivos que se persiguen, entonces, son:

1. describir la evolución de los casos de conflictos políticos que son objeto de acción judicial entre 1985 y 2006;
2. describir los factores que facilitaron el incremento, cuantitativo y cualitativo, de conflictos políticos que son objeto de acción judicial, así como las hipótesis que pueden ser propuestas para interpretar el fenómeno;
3. diferenciar los resultados de la convocatoria a los tribunales, según las características de los casos y el contexto en el que se producen, y establecer en qué circunstancias los resultados pueden ser o no favorables a quienes promueven la judicialización.

El libro se organiza de la siguiente forma. En el primer capítulo se describe la evolución de la cantidad de casos entre 1985 y 2006, observándose que a partir de 1995 se encuentra un incremento. Pero además, se observa que en ese momento los casos judicializados cobran mayor importancia y repercusión. Con esta presentación de datos, pasamos en el segundo capítulo a realizar una breve reseña de las discusiones sobre el alcance del concepto de judicialización, sobre el papel del sistema jurídico en la mediación entre Estado y sociedad civil, y sobre los elementos en que se basa la particular eficacia simbólica de la decisión judicial. Una vez establecido ese marco conceptual, se abordan brevemente los rasgos relevantes, para el tema, de las relaciones entre Estado y sociedad civil en América Latina.

En el tercer capítulo se contextualiza el fenómeno de la judicialización política en Uruguay, describiendo las relaciones entre Estado y sistema de partidos, la independencia judicial y los cambios en la cultura política que sirven de antecedente inmediato para la formulación de hipótesis.

En el cuarto capítulo se retoma la tesis planteada, y se la traduce en seis hipótesis sobre el origen y carácter de la judicialización política. Estas hipótesis se refieren, sucesivamente, a la judicialización de los conflictos internos al sistema político, a las acciones judiciales emprendidas entre actores políticos y actores

de la sociedad civil (organizaciones, movimientos o individuos), y a los resultados esperables y observados de tales acciones.

Del quinto al octavo capítulo se pasa al análisis de las evidencias disponibles. El capítulo quinto se dedica a describir y analizar las hipótesis para los casos de conflictos internos al sistema político. Estos, en su mayor parte, refieren a demandas por actos de corrupción cometidos por funcionarios de alto nivel, y el análisis de la evidencia muestra que la competencia inter e intrapartidaria es un elemento explicativo que no puede ser descartado. Sin embargo, se observa también la importancia de la ruptura de las lealtades en el origen de muchos casos.

El capítulo seis se centra en los casos donde se enfrentan actores de la sociedad civil contra actores políticos, a través del análisis de las acciones judiciales sobre las violaciones de derechos humanos durante la dictadura, y sobre la contaminación por plomo descubierta en La Teja, en 2001. El capítulo siete continúa ese análisis, pero centrándose en las acciones judiciales cuando son emprendidas desde el sistema político. Se analiza desde esta perspectiva las ocupaciones de liceos durante los años noventa, y las demandas contra medios de prensa.

En el octavo capítulo se aborda el estudio de los resultados en función de las asimetrías de poder entre promotores y actores objeto de acción judicial. Se encuentra que los resultados no siguen las líneas de asimetría, lo que tiende a confirmar la noción de que la judicialización de la política expresa crecientes limitaciones del sistema político.

Finalmente, en las conclusiones se desarrollan este y otros puntos, abordando también las consecuencias que para el Poder Judicial tiene el nuevo escenario que se dibuja tras ese análisis.

La evolución de los casos

En este capítulo se intentará lograr una descripción de las actuaciones del Poder Judicial en conflictos políticos. En un primer apartado, se describirá la evolución de la cantidad de casos en el período, así como sus características principales. En el segundo apartado, se presentarán los argumentos que permiten negar que esta evolución responda simplemente a coyunturas particulares.

La definición de lo que podía entenderse como un «conflicto político» no es sencilla, toda vez que lo político, en tanto proceso de decisión sobre los bienes colectivos, es cambiante. El criterio que se ha usado en este trabajo es que se tomará como objeto de estudio el conjunto de acciones judiciales, donde está involucrado al menos un actor político, y emprendidas en torno a

1. situaciones de conflicto entre actores pertenecientes al sistema político (en general se trata de denuncias por hechos de corrupción o demandas por difamación entre actores pertenecientes al sistema político);
2. situaciones en que se pretenden proteger intereses difusos o aquellos que son objeto de controversia entre actores colectivos (en este último caso, los casos por violaciones de derechos humanos durante la dictadura);
3. situaciones en que se pretende controlar la expresión pública o la protesta pública.

Por otra parte, se definió como unidad de análisis —los «casos»— el conjunto de acciones judiciales, cualesquiera sean estas (indagatorias, recepción de antecedentes de investigaciones parlamentarias sobre un hecho de apariencia delictiva, procesos propiamente dichos, etc.) emprendidas alrededor de un mismo asunto. Es decir, todas las acciones que involucren al Poder Judicial referidas a un mismo acontecimiento (por ejemplo: venta del Banco Pan de Azúcar —BPA—), constituyen una unidad para los fines de su cuantificación y posterior análisis.

También se construyó una tipología de casos tomando en cuenta:

1. si el actor que *promovía* la acción en primer lugar pertenecía o no al sistema político, y
 2. lo mismo para el actor que era *objeto* de la acción judicial (demandado, o señalado responsable cuando la acción se dirigía contra una institución).
- El siguiente cuadro resume los tipos generados:

Tabla 1. Tipología de casos

Quién <i>promueve</i> la acción			
		Pertenece al sistema político	No pertenece al sistema político
Quién <i>es</i> objeto de la acción	Pertenece al sistema político	Tipo I: Conflictos internos al sistema político.	Tipo III: <i>Accountability</i> social y defensa de derechos.
	No pertenece al sistema político	Tipo II: Control de protesta y opinión pública	-----

Esta categorización mostró anticipar bien la temática general de los casos. Así, cuando el promotor de la acción pertenecía al sistema político y el acusado o interpelado no, se solía tratar de intentos de controlar la crítica pública. Cuando era a la inversa, se trataba de forzar a las autoridades a dar explicaciones —rendición de cuentas, o como se dice en la literatura, *accountability* social (Smulovitz, 2001)—; y cuando los dos formaban parte del sistema político, claramente eran conflictos intra o interpartidarios. Con todo, la correspondencia entre temática y tipología no es exacta.

Además, se ha creado una cuarta categoría para incluir los casos donde la información disponible no permitía la clasificación.

A la hora de emprender la investigación, hubo que tomar otras decisiones metodológicas, en ocasiones algunas no previstas. No pretendemos entonces que se haya logrado una total precisión en el recorte del objeto, pero sí que haya sido lo suficientemente cuidadosa como para habilitar las conclusiones y, si es necesario, la crítica. Algunas de estas decisiones implicaron abandonar estrategias usuales en la investigación sobre la judicialización política, en particular el análisis de los recursos de revisión de constitucionalidad. Esto se ha hecho por entender que, salvo excepciones, los aspectos cruciales de la judicialización de temas políticos no se jugaban en estos recursos, a la inversa de lo que sucede en otros países¹.

El detalle de la metodología aplicada se encuentra en el Anexo metodológico. En el Anexo B se presenta la lista de casos identificados.

La evolución de los casos entre 1985 y 2006

Dados los criterios presentados en el anexo metodológico, la revisión de datos permitió identificar un total de 245 casos entre 1985 y 2006. En la tabla 2 se presenta la distribución de estos casos por año. También se distinguen los casos según su tipo.

¹ Lo que posiblemente se explica por la peculiar relación del sistema político y la Suprema Corte de Justicia (SCJ) en materia constitucional. Sobre este punto, véase Burstin *et al.*, 2010.

Tabla 2. Cantidad de casos de conflictos políticos judicializados por año (1985-2006), según tipología

Año	Tipo de caso				Total
	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV:	
1985	8	3	7	2	20
1986	0	0	1	1	2
1987	3	2	2	1	8
1988	4	2	2	2	10
1989	2	1	1	1	5
1990	1	6	2	1	10
1991	2	0	1	2	5
1992	3	2	0	1	6
1993	7	3	0	1	11
1994	3	1	0	0	4
1995	4	1	1	1	7
1996	8	2	1	2	13
1997	5	2	3	2	12
1998	5	0	1	1	7
1999	5	1	6	3	15
2000	7	1	1	2	11
2001	5	2	5	6	18
2002	5	5	3	2	15
2003	7	5	5	2	19
2004	5	2	5	0	12
2005	6	2	5	4	17
2006	4	1	8	5	18
Total	99	44	60	42	245

Fuente: elaboración propia.

I: Actor sistema político *versus* actor sistema político; II: Actor sistema político *versus* actor no político; III: Actor no político *versus* actor sistema político; IV: Otros casos/casos de difícil clasificación

A los efectos de un análisis general de la evolución de los casos, conviene agrupar la información por período presidencial y quitar el año 1985, donde la cantidad de casos es muy alta como consecuencia de la recepción de una gran cantidad de denuncias por hechos ocurridos durante la dictadura.²

² Además, precisar con exactitud cuál es la cantidad de casos se vuelve difícil, al punto que fuentes cercanas a organizaciones de derechos humanos tienen dificultades para precisarla. Según *Búsqueda* (14/8/1986: 9), en 1985 se habrían abierto unos treinta y cinco expedientes por causas de derechos humanos, cifra incluso superior a la que se presenta aquí.

Tabla 3. Cantidad de casos de conflictos políticos judicializados, según tipología, por período presidencial.*

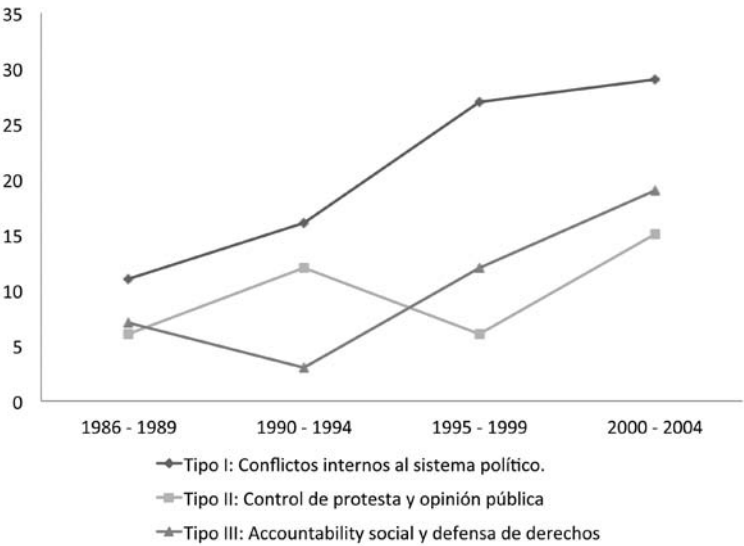
	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Total
1986-1989	9	5	6	5	25
1990-1994	16	12	3	5	36
1995-1999	27	6	12	9	54
2000-2004	29	15	19	12	75
2005-2006	10	3	13	9	35
Total	91	41	53	40	225

Fuente: elaboración propia. *No se incluye el año 1985.

I: Actor sistema político *versus* actor sistema político; II: Actor sistema político *versus* actor no político; III: Actor no político *versus* actor sistema político; IV: Otros casos/casos de difícil clasificación

Al mismo tiempo, conviene quitar del análisis los casos de difícil clasificación o donde la información es incompleta, a fin de observar la evolución de los tres tipos antes señalados.

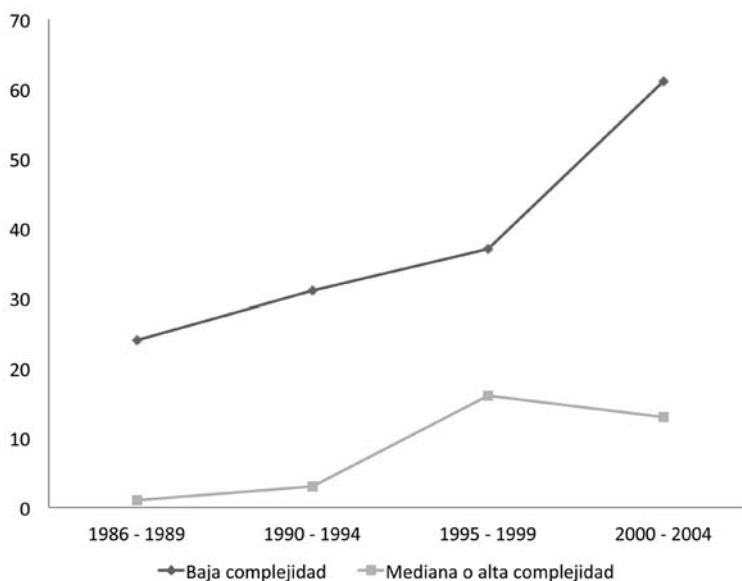
Gráfico 1. Evolución de casos según tipo



Fuente: elaboración propia

Además, precisar con exactitud cuál es la cantidad de casos se vuelve difícil, al punto que fuentes cercanas a organizaciones de derechos humanos tienen dificultades para precisarla. Según *Búsqueda* (14/8/1986: 9), en 1985 se habrían abierto unos treinta y cinco expedientes por causas de derechos humanos, cifra incluso superior a la que se presenta aquí. Según *La Diaria* (10/10/2012) entre 1985 y 1986 se habían presentado 46 denuncias en juzgados (51 contando desde 1981). Según fuentes de organizaciones de derechos humanos citadas en la misma nota, el total de expedientes ascendía a 138 en octubre de 2012.

Gráfico 2. Evolución de los casos según nivel de complejidad



Fuente: elaboración propia

Si se observa el conjunto de los casos, se nota que hay un incremento de la cantidad de un período presidencial a otro. E incluso se trataría de un incremento bastante estable e importante —entre un 40 y un 50% de un período a otro. Sin embargo, cuando se observan los tres tipos por separado, se encuentran diferencias en las tendencias. Por un lado, los casos del tipo I —conflictos internos al sistema político— sí mantienen un incremento constante de período en período. Por otro, los casos de tipo II —acciones judiciales impulsadas desde el sistema político contra agentes fuera del sistema— se mantienen bajos en los períodos 1986-1989 y 1995-1999, para crecer en los dos restantes. Por último, los casos de tipo III, escasos hasta 1994, se incrementan rápidamente después. Como se argumentará en el curso del texto, estas evoluciones diferentes pueden explicarse —en términos de hipótesis— como consecuencia de los distintos grados de éxito o fracaso en la judicialización de cada uno de ellos.

Además, es importante señalar que desde 1994 se observa un incremento abrupto de la complejidad³ e importancia⁴ de los casos, especialmente los de tipo I (conflictos internos al sistema político).

3 Se ha definido complejidad de acuerdo a los siguientes criterios: inclusión de tres o más procesos y al menos uno de esos procesos es una contrademanda (quien ha sido acusado responde con una demanda —generalmente por difamación— contra el acusador). Los casos que reúnen ambas características son clasificados como de alta complejidad. Los que solo presentan una son de mediana complejidad (ver anexo).

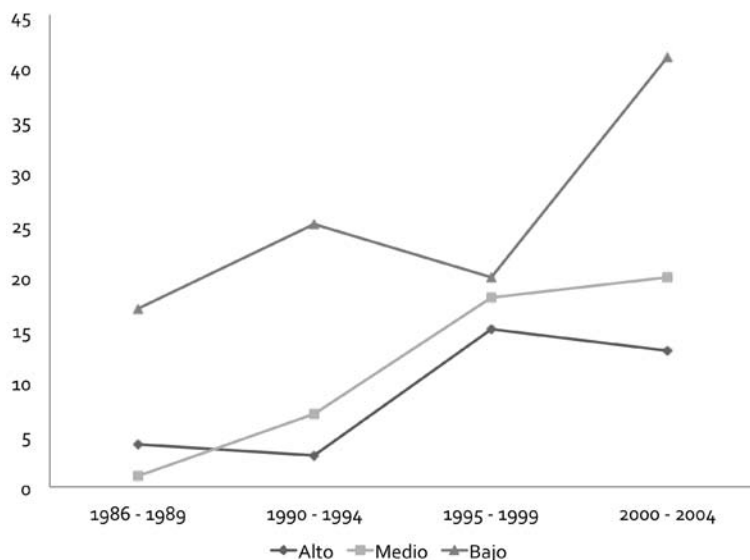
4 Se ha definido la importancia del caso según el nivel de influencia del principal acusado, implicado o responsable de la situación que se denuncia o reclama. El nivel de influencia es considerado alto cuando se trata de presidente, líder de partido o fracción de alcance nacional,

El gráfico 2 muestra la evolución de los casos, según su complejidad.

Como se observa, los casos de mediana y alta complejidad son casi inexistentes antes de 1994, pero luego superan los 10 casos en cada período presidencial.

Algo similar sucede con los casos de mayor importancia, según el nivel de influencia del acusado o responsable.

Gráfico 3. Evolución de los casos según nivel de influencia de los implicados



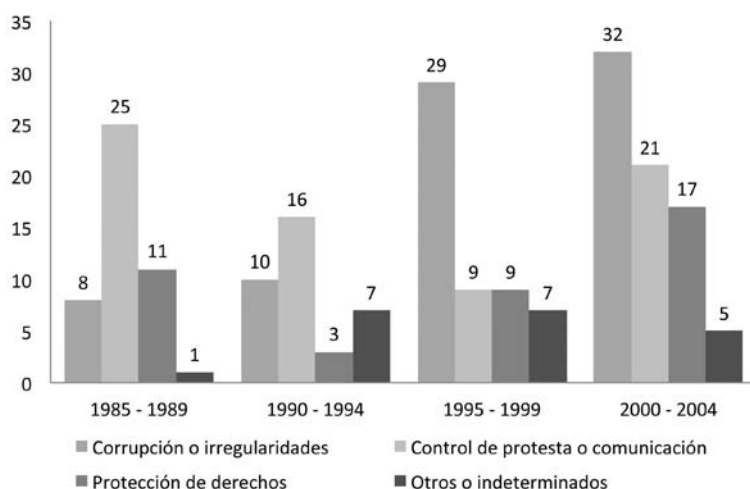
Fuente: elaboración propia

Probablemente ahora se entienda mejor la explosión del debate sobre las relaciones entre Poder Judicial y actores políticos a partir de 1994: previo a esa fecha los actores políticos llevados a tribunales eran de bajo nivel en su gran mayoría. Luego aparecen casos que involucran a funcionarios o representantes de mayor jerarquía, al punto que entre 1995 y 1999 equiparan casi la cantidad de casos que involucran a actores de bajo nivel de influencia. Es interesante observar que a partir del 2000 los casos de mediana y alta importancia se mantienen, pero aumentan notablemente los de baja importancia.

El siguiente gráfico muestra la evolución de los casos según el tema principal que los motivó. Como se observa, los casos de corrupción o irregularidades aumentan de manera consistente a lo largo de los cuatro períodos, los casos referidos a control de protesta o comunicación disminuyen (pero repuntan en el período 2000-2004), y los referidos a protección de derechos se incrementan.

senador, ministro; medio: diputado, director de ente o similar, intendente; bajo: dirigente partidario local, ediles, otros (ver anexo).

Gráfico 4. Total de casos por período según temática principal



Fuente: elaboración propia

Al mismo tiempo, resulta claro que las temáticas tienden a asociarse con el tipo de caso. En la siguiente tabla se observa que los casos de conflictos internos al sistema de partidos (tipo I) refieren a temas de irregularidades en su mayor parte (o en su casi totalidad, ya que las demandas por difamación, incluidas en el tema de control de protesta o comunicación, generalmente han sido motivadas por acusaciones públicas sobre actos de corrupción). También la casi totalidad de los casos de tipo II (acciones emprendidas desde el sistema político contra actores de la sociedad civil) refieren a control de protesta o comunicación. En el tipo III (acciones emprendidas por actores de la sociedad civil contra actores del sistema político) las temáticas están más repartidas, y si bien la mayoría refieren a protección de derechos, hay una cantidad relevante de acciones de denuncia por irregularidades (generalmente se trata de denuncias promovidas por sindicatos de funcionarios públicos)⁵.

⁵ En una revisión preliminar de datos posteriores a 2006, se encuentra que estas tendencias generales se mantienen para todo el período 2005-2009, en especial la cantidad de casos de conflictos internos al sistema político. Un resumen de estos datos preliminares se encuentra en Trujillo (2012).

Tabla 4. Temática según tipo de caso

		I	II	III	IV	Total
Temática general	Corrupción o irregularidades	68 (68,7%)	2 (4,5%)	18 (30,5%)	2 (4,7%)	90 (36,7%)
	Control de protesta o comunicación	16 (16,2%)	42 (95,5%)	9 (15,3%)	13 (30,2%)	80 (32,7%)
	Protección de derechos	9 (9,1%)	0 (0,0%)	31 (52,5%)	15 (34,9%)	55 (22,4%)
	Otros o indeterminados	6 (6,1%)	0 (0,0%)	1 (1,7%)	13 (30,2%)	20 (8,2%)
Total		99 (100,0%)	44 (100,0%)	59 (100,0%)	43 (100,0%)	245 (100,0%)

Fuente: elaboración propia. I: Actor sistema político *versus* actor sistema político;
II: Actor sistema político *versus* actor no político; III: Actor no político *versus*
actor sistema político; IV: Otros casos/casos de difícil clasificación.

La judicialización de la política como resultado no buscado por los actores

A la luz de estos resultados, parece claro que en los veinte años que transcurren entre 1985 y 2005 se ha dado un incremento de los casos en que asuntos políticos son dirimidos en los tribunales. Pero además, se ha dado un incremento de la complejidad y de la repercusión pública que obtienen. En lo que a estas situaciones se refiere, el uso de la noción de «judicialización de la política» estaría fundamentado.

Se puede adelantar una primera constatación: el crecimiento de las intervenciones de los tribunales en los conflictos políticos aquí definidos no es producto de una coyuntura. Parece tener un carácter más bien estructural. El término «estructural» se emplea aquí en un sentido sencillo: el fenómeno muestra permanencia, no parece tender a desaparecer, y su evolución no ha sido buscada por ningún actor en particular.

1. En el mediano plazo, la aparición de casos es estable, ya que no hay períodos prolongados sin casos, y la variación presenta un patrón de incremento sostenido. Se puede argumentar en contrario, observando que existen variaciones anuales fuertes. Sin embargo, los casos más complejos se prolongan en el tiempo —a veces años— y los más breves raramente se dilucidan antes de un año. Por esa razón, las variaciones deben observarse en períodos más largos. También podría objetarse que la tendencia es diferente cuando se separan los tipos de casos. Como muestran los gráficos anteriores, los casos de tipo I y III mantienen una tendencia creciente bastante nítida cuando se observan los quinquenios presidenciales. Los casos de tipo II muestran una pauta diferente, pero

como se observa en la tabla 1, el crecimiento posterior al 2000 está concentrado en 2001 y 2002, durante el conflictivo clima generado por la crisis. No puede decirse que el crecimiento en el tipo I y III sea causado por la crisis, ya que estos casos se disparan desde 1995. Entonces, la afirmación de que existe estabilidad en el incremento general de los casos, y que este incremento se da en dos de los tres tipos estudiados, tiene mayor evidencia a favor que la hipótesis contraria.

2. Este crecimiento de intervenciones judiciales no ha sido promovido por ningún actor en particular (más allá de quién promoviera cada caso individual). Existe fuerte evidencia de que los jueces no han promovido la judicialización de los conflictos. Entre 1985 y 2005, solo se encuentran tres casos en que la acción judicial ocurrió por vía de oficio. Por otra parte, son numerosas las manifestaciones de magistrados que defienden una postura más bien pasiva en estos temas. A la vez, los actores políticos manifiestan reiteradamente —especialmente a partir de 1995— el rechazo a toda forma de «gobierno de los jueces» o de «intromisión» de los jueces en el terreno de la política de partidos. Así, los diputados nacionalistas califican de «exceso» la actitud del juez que en 1996 reitera la solicitud de desafuero de Morelli por el caso de irregularidades denunciadas en la Comisión Técnico Mixta de Salto Grande⁶. Más fuertes son las declaraciones del senador Santoro, ese mismo año, cuando otro juez envía un interrogatorio a legisladores sobre el caso Focoex. En ese caso, el senado y el juez —Washington Balliva— debaten públicamente sobre los límites de la respectiva independencia de los poderes. Santoro comparó la situación con lo que sucedía con los generales del ejército en los años previos al golpe, y se insinúa la posibilidad de que el juez esté haciendo algún tipo de persecución política.⁷ En 1997, un tribunal de apelaciones se arriesga a opinar que la Justicia podría constituirse en ‘voz de la conciencia’ de la ciudadanía, frente a la sensación de crecientes irregularidades en la función pública. La respuesta de los actores políticos es que la justicia estaba entrando en terreno peligroso. Un dirigente nacionalista contestaba: «La función de los jueces no es la de ser conciencia moral de nadie ni de nada: su función es la de ser jueces y juzgar según las leyes (las cuales incluso pueden estar muy lejos de la moral) [...] la sociedad uruguaya, el conjunto de los uruguayos, no hemos confiado a nadie en particular la representación de nuestra moral pública... Cuidado con los iluminismos».⁸

La idea de que los jueces podían perseguir políticamente a los parlamentarios bajo el disfraz de una demanda judicial aparece antes y después: en 1991 Helios Sarthou (del Frente Amplio) argumenta contra aprobar un pedido

6 *Búsqueda*, 21/11/1996: 13.

7 *Búsqueda*, 8/8/1996.

8 Juan Martín Posadas, en nota de opinión en *El Observador*, cit. por *Búsqueda*, 28/08/1997: 1.

judicial de desafuero (contra Da Silva Tavares, por un delito común) debido al riesgo que significaba concederlo sin cargo probado, ya que eso podría habilitar «futuras persecuciones políticas».⁹

En general, los jueces que intentaron enfrentar directamente a los actores políticos no tuvieron mayor fortuna, siendo observados o al menos no apoyados por la Suprema Corte. Pero tampoco es verdad que hubiera una actitud persecutoria de parte de los jueces, como lo muestra la escasa cantidad de acciones emprendidas de oficio por los magistrados. En general, las actuaciones judiciales son llevadas adelante a partir de denuncias formalmente presentadas.

Entonces, el incremento de casos llevados a la justicia parece haber sido un resultado no querido por la mayoría de los actores relevantes, incluso aquellos que eventualmente llegaban a presentar denuncias frente a un hecho concreto.

Por otra parte, fuera de la crisis del 2002, no se observan coyunturas que permitan explicar por sí solas un incremento en las intervenciones judiciales sobre las luchas políticas. Siendo así, la explicación del fenómeno debe buscarse más allá de los individuos. En los siguientes capítulos se presenta la evidencia a favor de las hipótesis planteadas, las que a su vez sostienen la noción de que el principal determinante del fenómeno es la limitación de las capacidades de los partidos políticos. Es decir, de la limitación de su centralidad.

9 *Brecha*, 14/6/1991.

Judicialización, eficacia simbólica de la justicia y la situación en América Latina

En las últimas décadas, la actuación de los poderes judiciales ha comenzado a atraer la atención de los científicos sociales, como consecuencia del llamado «creciente poder de los jueces».¹ En su origen, las primeras teorías sobre el diseño del Estado de derecho concebían al poder judicial en una perspectiva restringida, configurada por las concepciones liberales y privatistas que limitaban la acción de los jueces a la tutela de derechos civiles y económicos de los individuos, defendiéndolos de las posibles intrusiones del Estado. Así concebido, el derecho estaba destinado, por una parte, al control social de los sectores «peligrosos», y por otra parte a la regulación de los intercambios económicos a través de la protección de los contratos.

Sin embargo, ya en la década del treinta, en Estados Unidos, esta concepción restringida del Poder Judicial entró en crisis cuando el gobierno de Franklin D. Roosevelt comienza a tejer el marco normativo de lo que más tarde se llamará Estado benefactor. Tal marco normativo, con su énfasis en la protección de derechos sociales y el intervencionismo de las instituciones públicas en el área económica, generó un duro enfrentamiento con la suprema corte norteamericana, que se dilucidó a favor del ejecutivo (Ackerman, 1988). Tras la segunda guerra mundial, esta tendencia se acentuó y prolongó en Europa. Desde entonces, los magistrados comenzaron a canalizar reclamos vinculados con derechos sociales reconocidos, principalmente, en la compleja normativa de la protección al trabajo (Teubner, 2000).

La prolongación de las competencias de los jueces a áreas de la actividad social antes no reguladas jurídicamente da lugar al fenómeno conocido como «judicialización». Este término se usa a la vez que otros como juridificación o legalización, y se tiende a entenderlos como sinónimos. Aunque no existe una convención definitiva, se puede distinguir judicialización de juridificación restringiendo el alcance del primer término a los conflictos que son remitidos a tribunales.

Sin embargo, el concepto se ha ido ampliando en sus alcances y parece claro que abarca varias dimensiones diferentes. Blichner y Molander distinguen cinco dimensiones de la juridificación.

1 La noción de que los jueces tienen un creciente poder en las democracias contemporáneas puede ser atribuida a Neal Tate y Torbjorn Vallinder, que propusieron la idea en un citado libro de 1995: *The Global Expansion of Judicial Power*.

- a. Refiere a la expansión de las competencias del sistema legal (particularmente referido a las «olas» históricas de constitución del sistema legal, del establecimiento de constituciones y fijación de competencias de los poderes judiciales).
- b. Refiere a los procesos a través del cual las leyes vienen a regular un número creciente de actividades diferentes (por ejemplo, las relaciones familiares).
- c. A los procesos donde de forma creciente los conflictos se solucionan por referencia a leyes.
- d. A los procesos a través del cual el sistema legal y la profesión jurídica ganan poder frente a la autoridad política legal.
- e. Un proceso donde las personas tienden a pensarse a sí mismos y a otros como sujetos legales. Es decir, como expansión de cultura jurídica.

Además, estos autores subrayan el carácter reversible de cualquiera de esos procesos de judicialización o juridificación. Si bien ciertas perspectivas teóricas —como la teoría de la modernización o de los sistemas sociales— podrían ver a los procesos de judicialización como una dimensión inherente a la evolución societal en dirección a una mayor diferenciación institucional (lo que implica demanda creciente de integración vía el derecho), la observación indica que los procesos de desjudicialización o dejuridificación también son posibles en cada una de las dimensiones señaladas, y que procesos de juridificación en un aspecto pueden ser acompañados de dejuridificaciones en otro. Por otra parte, tampoco se pueden establecer nexos causales universales entre las dimensiones (es decir, en algunos casos la juridificación constitutiva A puede causar la expansión del derecho positivo B, pero en otros casos puede no ser así). En consecuencia, no es posible establecer un modelo único de juridificación o, lo que es lo mismo, cada proceso de judicialización debe ser explicado en el contexto de cada sistema social históricamente dado (Blichner y Molander, 2005, 2008).

Sin embargo, la explicación más general sobre estos fenómenos tiende a señalar que responden a una sustitución de la regulación cultural por la jurídica. Es decir, conflictos no existentes o antes regulados de formas tradicionales, aparecen o ya no pueden ser contenidos en tales formas como efecto de cambios en la esfera de las relaciones sociales. Por ejemplo, como efecto de los procesos de modernización que impulsan la obsolescencia de patrones de comportamiento o formas de resolución de conflictos no judiciales.

Esta es una lectura bastante común del fenómeno de judicialización, pero que adquiere una forma más refinada en Habermas. Para Habermas, el problema se plantea en términos de tensión entre facticidad y validez, entre el orden empírico dado por el entramado de acciones estratégicas y el orden normativo sostenido por agentes orientados al entendimiento. El problema que se plantea en las sociedades modernas es

[...] el de cómo estabilizar la validez de un orden social en el que desde el punto de vista de los actores mismos se establece una clara diferenciación

entre la acción comunicativa, tras haberse vuelto autónoma, y las interacciones de tipo estratégico [...] En lo que sigue, partiré de la situación de una sociedad profundamente profanizada en la que los órdenes normativos han de poder mantenerse sin garantías metasociales. Tampoco las certezas del mundo de vida, ya pluralizadas y cada vez más diferenciadas, ofrecen una compensación que baste a paliar tal déficit (Habermas, 1998: 87-88).

A esa pregunta —la de cómo estabilizar la validez del orden social— la respuesta debería ser el derecho, ya que las normas que permiten acoplar orientación al éxito y orientación al entendimiento deben cumplir dos condiciones contradictorias: su autoridad debe tener «la fuerza de lo fáctico», y deben satisfacer pretensiones de validez normativas intersubjetivamente reconocidas (Habermas, 1998: 89).

¿Cómo es el proceso por medio del cual el derecho logra responder —al menos mínimamente— las crecientes demandas de integración en una sociedad cada vez más diferenciada funcionalmente? Habermas se apoya en Parsons para proponer tres vías: mediante el anclaje de los medios de control sistémico —dinero, poder administrativo— en el mundo de vida mediante la institucionalización jurídica de mercados y organizaciones burocráticas; mediante la juridificación de los contextos de integración donde los conflictos previamente se solucionaban en términos de lealtad y confianza; y finalmente —como contrapartida a lo anterior— la universalización del status de ciudadano con su positivización en derecho público. Pero además

El núcleo de este papel de ciudadano lo constituyen derechos de participación política que se tornan efectivos en las nuevas formas de tráfico de la sociedad civil, esto es, en una red de asociaciones voluntarias, protegida en términos de derechos fundamentales, así como en las formas de comunicación de un espacio público político establecido mediante los medios de comunicación de masas (Habermas, 1998: 140).

Se puede invertir el razonamiento y pensar que una fuerte sociedad civil, una esfera de la opinión pública potente y un blindaje jurídico efectivo para ambas son señales de diferenciación funcional que ha ocurrido con inclusión plena. Se deduce además que sociedad civil, esfera de la opinión pública y sistema jurídico son los tres soportes de la inclusión, entendida —tal como la entiende Habermas— como ciudadanía política plena.

Al derecho se agrega el proceso político para superar los problemas de integración que desbordan los mecanismos habituales de entendimiento, y más que como dos sistemas autónomos y clausurados, derecho y política deben entenderse como una constelación institucional que aborda y da cuenta de los desafíos más graves para la reproducción social. Para terminar de comprender bien esta capacidad del derecho, y la particular forma en que se enlaza con el proceso político, es necesario abordar el problema de la eficacia simbólica de la justicia.

Eficacia simbólica y particularización de conflictos

Cuando se trata de conflictos políticos, hay una serie de utilidades posibles en el recurso a la justicia que son comunes a cualquier otro litigio: la reparación de daños o agravios producidos por una acción ilegal. En ocasiones, ciertos conflictos políticos judicializados persiguen esta finalidad de forma primordial. Por ejemplo, los recursos presentados por el movimiento de vecinos de La Teja por la contaminación por plomo tenían por finalidad conseguir que el Estado se hiciera cargo de la relocalización de sus hogares, entre otras cosas. Pero incluso en estos casos, el carácter público de los conflictos trae otro elemento a colación: la posibilidad de obtener una sanción simbólica contra el autor del agravio. Este efecto puede denominarse «eficacia simbólica».

En términos de Bourdieu, la eficacia simbólica de la justicia deriva de la lógica del campo jurídico. A la interna, el campo se estructura sobre las líneas de fractura de las relaciones de fuerza que lo componen. Estas relaciones de fuerza determinan los resultados de las competencias por el monopolio de la capacidad de «decir el derecho». En otros términos, el campo jurídico tiene como apuesta constituyente el reconocimiento de la capacidad de decidir qué es lo legal o ilegal en cada caso. Esta competencia, sin embargo, tiene sentido si se realiza dentro de la lógica específica del razonamiento jurídico, lógica que determina el universo de soluciones jurídicamente admisibles.

Para Bourdieu, esta competencia interna refuerza la separación entre profesionales y profanos, especialmente porque genera un lenguaje esotérico y una serie de esquemas de comportamientos comunes a los participantes del campo, pero no para quienes son extraños a él. A la vez, esto refuerza la noción de que el sistema de normas es independiente de las relaciones de fuerza que, por esto mismo, consagra. Así, el funcionamiento del campo jurídico tiende a generar comprensiones de sentido común que otorgan apariencias de fundamento trascendental a la razón jurídica y a la creencia en la visión de mundo social que la razón jurídica produce. Los efectos de ‘apriorización’, de ‘neutralización’ y de ‘universalización’, son los que terminan dotando al conjunto del sistema de la capacidad de imponer significados en situaciones de controversia y de antagonismo (Bourdieu, 2000). En particular, las sentencias judiciales, en la medida en que se apoyan en un campo jurídico que obtiene esa capacidad de funcionamiento autónomo, poseen esa eficacia simbólica que resulta esencial para dirimir conflictos, especialmente cuando se trata de asuntos que *afectan a colectivos y no existe interpretación consensuada* sobre ellos. Esto es, cuando se trata de conflictos políticos.

Precisamente es en referencia a esto que Raúl Rojo interpreta la judicialización como una esclusa que permite penetrar una esfera de la opinión pública blindada. La justicia es definida de manera cotidiana «como la instancia moral por defecto» y lo que se solicita es que se «diga el derecho» (de allí que este autor prefiera hablar de *jurisdiccionalización*, recogiendo la raíz latina del término:

juris dictio). Más que resultados concretos, las acciones judiciales se emprenden muchas veces buscando reconocimiento institucional y efectos a través del impacto mediático, así como generar un espacio público de compromiso que actúe aglutinando movimientos sociales que luchan por derechos o intereses colectivos. Desde esta perspectiva, la judicialización no despolitiza la democracia —como se da a entender al hablar de «gobierno de los jueces»—, sino que es consecuencia de la aceleración en la politización de la democracia. En ese contexto, los jueces actúan como poder supletorio, frente a la incapacidad institucional para resolver casos que involucren intereses particulares poderosos. En el caso de América Latina, los ejemplos son Argentina —donde los jueces adquirieron importancia protagónica en la persecución de casos de violaciones de derechos humanos— y Brasil, donde actuaron en la persecución de casos de corrupción (Rojo, s/f, 1995, 2003).

Así, el efecto simbólico es uno de los elementos que los actores pueden buscar al llevar sus conflictos a la justicia. Pero a veces se puede buscar el efecto contrario: al introducir conflictos en la esfera judicial, se obtienen resultados de amortiguación del enfrentamiento al quitar el asunto de la agenda pública, como consecuencia de lo dilatado del proceso, y de particularización de reclamos con pretensión de universalidad (lo que le quita relevancia política al reclamo). De hecho, el recurso a la justicia puede tener efectos ambivalentes, lo que contribuye también a que se trate de una solución poco deseable la mayoría de las veces. Dependiendo de las circunstancias, procesos convencionales pueden llevar a despolitizar asuntos inicialmente políticos, pero en países como Estados Unidos es posible convencer a jurados de los fundamentos políticos de acciones técnicamente delictivas. En general, los sistemas judiciales inspirados en el modelo europeo continental (como es el caso de Uruguay) son menos adecuados para este tipo de prácticas. Pero incluso en Estados Unidos, el movimiento por los derechos civiles en el sur, durante los años cincuenta, fue más afectado por la persecución judicial no violenta que por la represión directa. Por el contrario, el movimiento pacifista en los años sesenta fue sostenido por la acción judicial. Allí fue importante la acción de un conjunto de abogados formados en el clima antibélico de la época (Barkan, 1986: 153-161).

En este punto, interesa destacar por qué la justicia puede ser un mecanismo de control de movimientos sociales muy eficiente. El principal elemento es que el litigio está pensando en términos individuales, toda vez que el sujeto de derechos y obligaciones es, básicamente, el individuo. Introducir un tema político —por tanto, de interés colectivo— en un proceso judicial puede llevar a transformarlo en problema particular —ese era el dilema que tenían las organizaciones de derechos humanos cuando debían decidir si reclamaban compensaciones monetarias por los daños sufridos en la persecución política. Más específicamente, la criminalización de la protesta busca ese objetivo: imponer la definición de criminal a los activistas y deslegitimar el movimiento como un todo.

Derecho, estado y sociedad civil en América Latina

En una línea de razonamiento similar a la de Habermas, Enrique Peruzzotti señala que la sola existencia de capacidad de movilización, o incluso de veto, desde movimientos de la sociedad civil no debería entenderse como signo de fortaleza de la sociedad civil. Por el contrario, lo esencial sería la existencia efectiva de un conjunto de derechos fundamentales asegurados por un sistema legal racional con capacidad de imponer sus decisiones. Así, el estado de derecho se establecería a través de la interdependencia de tres elementos: estado jurificado —sometido a la ley—, sociedad civil institucionalizada, sistema legal racional efectivo. Ninguno de ellos existe sin alguno de los otros. Este modelo, coincidente con lo que se denomina democracia constitucional, tiene un componente normativo explícito, pero es útil también en su capacidad descriptiva. Así, lo característico de la sociedad argentina sería el efecto desinstitucionalizante introducido por los movimientos populistas (Peruzzotti, 1995, 1999). Cabría argumentar que, a su vez, la aparición de movimientos populistas puede leerse como consecuencia de lógicas sistémicas fuertemente autonomizadas. El desarrollo de estas cuestiones se aparta del objetivo de este trabajo, pero sirven de punto de partida para observar el papel del sistema judicial en sociedades con problemas de integración social y restricciones a la ciudadanía política. Tradicionalmente, el sistema judicial cumple funciones de control social de las clases peligrosas —en su faz penal— y de regulación de los contratos —en su faz civil. América Latina se caracterizó siempre por bajos niveles de confianza en la eficacia de los sistemas judiciales para cumplir con una y otra tarea. Esto no es sorprendente en el contexto de estados de derechos débilmente implantados, donde predominaron y predominan lógicas autoritarias y particularistas. Más en general, un contexto donde los actores sociales, las fuerzas políticas y el Estado no se distinguen claramente, tal como ha señalado Alain Touraine (Touraine, 1987). En ese sentido, la judicialización de amplias esferas de la política y la vida cotidiana puede leerse como un avance hacia mayores niveles de racionalización, pero a la vez arriesga tener consecuencias negativas cuando las democracias no están consolidadas (Couso, 2004).² Por ejemplo, el costo de tomar decisiones que afectan luchas políticas importantes puede llevar a intervenciones más o menos directas de los gobiernos.³

La evaluación de la judicialización tiene un signo opuesto en otros autores. Una investigación llevada a cabo por Raúl Rojo, y que compara esos procesos en Québec y Brasil, concluye que en la ciudad canadiense el recurso a los tribunales

2 Couso se refiere especialmente al control constitucional, pero su reflexión puede aplicarse al conjunto de la actividad judicial en política.

3 Por ejemplo, el enfrentamiento entre el Tribunal Constitucional, la Suprema Corte y el gobierno de Evo Morales, en Bolivia, a mediados de 2007. El motivo fue el cambio de jueces en el juicio a Sánchez de Lozada. Más recientemente, las polémicas leyes de reforma del Poder Judicial promulgadas por el gobierno argentino en 2013 pueden ser entendidas desde esta perspectiva.

(o a instancias jurídicas administrativas o incluso privadas) para solucionar conflictos sociales o amparar derechos, se explica en gran medida por la confianza de los actores en el Estado (al que se ve eficiente y dedicado a la búsqueda del bien común). Pero en Brasil, por el contrario, muchas veces las acciones judiciales se emprenden contra o a pesar del Estado, al que se ve lento e incapaz de solucionar agravios. La cuestión, entonces, es por qué de todas maneras existe una creciente demanda de los tribunales para este tipo de asuntos. Rojo propone tres hipótesis. La primera es que el proceso judicial, aun cuando no tenga resultado efectivo, implica un reconocimiento institucional, la legitimación de sus demandas y eventualmente su publicitación. Se trataría, como se ha dicho, del uso de la eficacia simbólica de la justicia. En segundo lugar, la judicialización (*judicialisation*) puede otorgar credenciales para acceder a los medios, y promover por esa vía el escándalo (que puede tener efectos más reales que las sentencias). En tercer lugar, porque la judicialización puede generar un espacio de articulación para actores sociales comprometidos con transformar alguna experiencia agravante en demanda de derechos. Es decir, es una vía de construcción de acción colectiva y espacio público. Como se ha visto, es debido a esto que Rojo entiende que más que despolitización de la democracia, la judicialización puede ser consecuencia de una «politización súbita de la democracia» debida al ingreso a la esfera pública de conflictos antes resueltos en los marcos culturales tradicionales, por medio de la religión o por vía de la fuerza (Rojo, 2002). En otros textos, Rojo subraya que los jueces asumieron, en Brasil, un «papel supletorio» frente a los déficits institucionales.

Conclusiones parecidas pueden encontrarse, también para el caso de Brasil, en Werneck Viana *et al.* (1999). Otros autores encuentran resultados diferentes según los contextos. Karina Ansolabehere señala que en Argentina, la postura general del Poder Judicial frente al control constitucional de leyes o situaciones políticamente álgidas fue de ‘mínima’, seguramente por una cuestión de supervivencia en situaciones de debilidad institucional. En México, en cambio, se tendió a posiciones de ‘máxima’ incidencia, pero la explicación debe buscarse en un mayor nivel de autonomía de la Corte Suprema frente al conjunto de los jueces. Para Ansolabehere, una Corte Suprema que actúa como «primus inter pares» podría ser sancionada por otros jueces en el caso de tomar decisiones políticamente costosas (Ansolabehere, 2005).

La dificultad para valorar las consecuencias de los procesos de judicialización no impide observar que se perfilan, en estos y otros autores, ciertos elementos comunes a la hora de explicar el fenómeno en América Latina.

- a. Un elemento común a varias situaciones de judicialización política se encuentra en las tensiones desatadas por la introducción de la agenda neoliberal en los años noventa, especialmente en países donde existieron sectores con fuerte capacidad de veto o no existían consensos parlamentarios que permitieran vehiculizar fácilmente las reformas. Es el caso de Brasil, en donde estas condiciones impulsaron a introducir las

reformas por vías discutiblemente legítimas, lo que provocó el uso de los recursos de inconstitucionalidad (Viana *et al.*, 1999:51).

- b. Relacionado o no con lo anterior, la explosión de casos de corrupción y la mayor atención pública a situaciones de irregularidades cometidas por funcionarios públicos de alto nivel.
- c. La existencia de situaciones no resueltas en materia de derechos humanos en el período posautoritario.
- d. Situaciones referentes a cambios de actitud de los jueces, o de diversos incentivos a los magistrados según el tipo de diseño institucional.
- e. Finalmente, las contradicciones entre reclamos ciudadanos y los déficits de respuesta del Estado.

Puede argumentarse que estos elementos refieren a varias dimensiones de cambios estructurales ocurridas a nivel global y regional. En primer lugar, los cambios en la economía global, con sus impactos en las relaciones de fuerza entre distintos actores. En segundo lugar, las tensiones generadas por la agenda neoliberal primero, y la agenda neodesarrollista después. En tercer lugar, los cambios a nivel de la cultura y la sociedad civil, con la aparición de nuevas identidades, nuevos actores y nuevos movimientos sociales.

Según estos elementos, cabe recoger la idea de que la judicialización debe entenderse como consecuencia de cambios ocurridos en dos espacios: en el espacio interno del sistema político, incluyendo en esto las relaciones de los actores políticos con el Estado; y en las relaciones entre sociedad civil y sistema político. De ser esto correcto, entonces los procesos de judicialización en Uruguay deben entenderse a la luz de los conflictos internos al sistema político, por un lado, y los conflictos que involucran a la sociedad civil contra el sistema político, por otro. Por supuesto, ambos escenarios se superponen, pero la distinción analítica puede suponerse válida para ingresar al examen de los datos del fenómeno en Uruguay. En Uruguay, el punto de partida es suponer que el cambio en las relaciones Estado /sistema político / sociedad civil se expresa principalmente en cambios en la centralidad del sistema de partidos. En el siguiente capítulo se ingresa a esa discusión.

La judicialización de la política en Uruguay: los elementos contextuales

En línea con lo expuesto hasta ahora, este capítulo describe los procesos que se consideran determinantes en el desarrollo de la judicialización de la política en Uruguay. Dado que se trata de un fenómeno histórico, lo que corresponde es organizar la exposición en términos de esquemas narrativo-históricos: ciertos procesos o acontecimientos sirven de antecedentes a otros. En este capítulo, se presentan siete elementos que pueden considerarse determinantes, y que se desarrollan en tres niveles de generalidad.

Como se señaló, el principal elemento es la centralidad de los partidos políticos en la sociedad uruguaya (1). O, más precisamente, en las crecientes restricciones a esta centralidad. Ese, entonces, es el primer elemento a presentar, y configura el nivel más general de determinación, ya que se trata de un proceso que tiene consecuencias múltiples, pero no necesariamente ni principalmente termina en la judicialización de conflictos políticos.

En un nivel intermedio, se ubican tres elementos que están más directamente relacionados con la judicialización de la política. En primer lugar, los relativamente altos niveles de independencia judicial en Uruguay (2). En segundo lugar, la aparición o incremento de casos de irregularidades en el Estado, así como los factores que contribuyen a que estos tengan amplia repercusión pública (3). En tercer lugar, la aparición en la agenda de problemas no tradicionales frente a los que el sistema político tiene dificultades para gestionar, como el tema de las violaciones de derechos humanos durante la dictadura, o los problemas ambientales (4).

En el nivel más concreto, tres elementos son postulados como disparadores más inmediatos del proceso de judicialización. El primero refiere a la homogeneidad ideológica, especialmente entre los actores políticos (5). El segundo refiere a los altos niveles de competencia política (6). El tercero a la aparición incipiente de movimientos sociales con nuevas características, los que en la literatura se conocen como «nuevos movimientos sociales» (7). Estos últimos tres elementos son los que configuran las hipótesis que guiarán el análisis de casos.

Centralidad de los partidos

Existe cierto consenso respecto a lo que se ha dado en llamar «centralidad de los partidos políticos» en Uruguay. Algunos autores han propuesto hablar de «partidocracia» para acentuar la idea de que los partidos han ejercido funciones de conducción y liderazgo social más allá de lo que implican sus funciones de

representación, y que lo distinguirían, como forma de dominación, de la burocracia, la tecnocracia o la hierocracia. Habría tres características importantes que darían cuenta de estas diferencias: la honda implantación social de los partidos, el ser «constitutivamente polémicos» —no buscarían la unicidad de la racionalidad burocrática o tecnocrática—, y el hecho de diferenciarse continuamente en ganadores y perdedores, pero articulando «por debajo» (Caetano *et al.*, 1989). Aunque el término partidocracia resulta exagerado, resalta qué es lo que hace —o hizo— centrales a los partidos uruguayos. Se trata de que no tienen competencia seria en cuanto a la capacidad de generar programas y conducir el estado, en cuanto a ser las principales fuentes de identidad social y en cuanto contienen a las elites que gestionan la administración pública.

En este último sentido, Lanzaro ha hablado de «partidos keynesianos», es decir, partidos que además de cumplir funciones clásicas (articulación, dirección política de la sociedad, generación de opinión y cultura política) cumplen funciones de productores y distribuidores de bienes y servicios públicos. Mientras en otros países el desarrollo del Estado de bienestar se realizó conjuntamente con la extensión de una burocracia «weberiana», en Uruguay «la extensión del Estado fue dominada, gerenciada, preferentemente referida a la participación de los partidos como grandes gestores..., productores y repartidores de bienes» (Lanzaro, 1998: 123). Aunque el término «keynesiano» es dudoso, parece claro que la dinámica de los partidos tradicionales entre el comienzo y la década de los sesenta del siglo XX estuvo dominada por la tónica particularista en la gestión de las prestaciones sociales —al punto de poder hablarse de «ciudadanías partidarias» paralelas a las instituciones oficiales (Castellano, 1996; Filgueira y Filgueira, 1996; Rama, 1971)—, y por una mezcla de competitividad y complementariedad en el desarrollo de las instituciones políticas (Lissidini, 2002). Tanto uno como otro mecanismo colaboraron para dar ese carácter «amortiguador» a la sociedad uruguaya, descrito por Real de Azúa.

Entonces, el panorama de las relaciones entre los partidos políticos, el Estado y la sociedad civil, en Uruguay, muestra que los primeros penetran y articulan tanto la gestión administrativa pública como la organización de identidad y lealtades en la sociedad civil. Como es evidente, este modelo pudo subsistir mientras era posible gestionar la distribución del excedente de esta manera. La crisis de los años sesenta quebró el modelo de regulación social y terminó por quitar a los partidos del eje de las decisiones cruciales en materia política. El sistema de partidos pierde centralidad y entonces

Pierde capacidad de predominio, no logra caudillar [sic] la renovación por más que de alguna manera haya habido iniciativas de renovación, no logra mantener la dirección general y el sistema de intermediación en la sociedad. Y efectivamente va a haber una ruptura hacia la corporativización de la política [...] (Lanzaro, 1993: 49).

El proceso de restauración democrática entre 1980 y 1985 muestra, primero, un florecimiento de una sociedad civil organizada en múltiples movimientos

con alto grado de participación y capacidad de innovación. Luego, estos movimientos son empujados hacia el repliegue por diversas causas, una de las principales fue la desconfianza de las elites hacia el «movimientismo» de este tipo de organizaciones (un elemento común a otras situaciones de transición, tanto en América Latina —Peruzzotti, 2007— como en Europa del Este —Arato, 1996). En el caso de Uruguay, las elites políticas recuperaron capacidades de liderazgo y legitimidad, lo que se traduce en el reestablecimiento, al menos parcial, de la centralidad del sistema de partidos. Y además, una centralidad que se mantiene hasta la fecha, aunque con problemas. Alicia Lissidini propone que ese hecho se explica por la «fórmula de Offe» (la combinación de sistema de bienestar y democracia representativa) y el crecimiento de la izquierda que, además de defender posiciones estatistas en una época signada por las posiciones neoliberales, reintroduce el antagonismo en el debate y da «sentido» a la política (Lissidini, 2002).¹

Sin embargo, es evidente que el papel de los partidos ha cambiado desde mediados del siglo XX a la fecha. Uno de los elementos más relevantes de aquel modelo, la generación de redes de lealtades sostenida en la provisión particularista de bienes del Estado, se ha visto restringida de manera importante. En primer lugar, por las dificultades de mantener modos de asignación de recursos de manera «keynesiana» (o parecidas) en un contexto de economía globalizada y con elevados déficits públicos; en segundo lugar, porque los procesos de desregulación y liberalización de la economía, si bien graduales desde la apertura democrática, habían sido ya muy acentuados durante la dictadura (Moreira, 2001) y restringieron la disponibilidad de recursos disponibles; en tercer lugar, por nuevas modalidades de conducción que limitan las autonomías de los dirigentes partidarios de nivel medio y bajo.

El Parlamento pos-1985 no es el Parlamento de los años cuarenta y cincuenta, como tampoco lo es el Poder Ejecutivo. Las responsabilidades y el potencial institucional han ido variando tras los cambios institucionales y los aprendizajes desarrollados por los actores. Un parlamentario en la década del cincuenta era, además de representante y legislador, un proveedor de servicios de su electorado. Los parlamentarios actuales no solo no desarrollan esa tarea, sino que encuentran dificultades para acceder a las jerarquías más altas del Estado. El protagonismo de los representantes decayó a tal punto que buena parte de ellos lucen como ilustres desconocidos ante los ojos de la ciudadanía tal cual lo revelan las encuestas de opinión pública. Este cambio provoca un nuevo escenario donde la función parlamentaria se ha mutado, afectando el desarrollo de las carreras políticas y redimensionando su relación con la ciudadanía (PNUD, 2008: 265).

Algo similar señala, entre otros, Falero (2008: 158) al observar que luego de la dictadura el Poder Ejecutivo relegó a un segundo plano al Parlamento,

1 En rigor Lissidini se refiere a la «política» y no al sistema de partidos; sin embargo, los argumentos que explican la legitimidad de la política sirven también para explicar por qué se sostiene el sistema de partidos.

privilegiando las potestades de las oficinas y comisiones de administración. Los partidos continúan siendo identidades importantes, al menos entre las generaciones que llegaron a votar en 2004, y continúan siendo los únicos capaces de propuestas articuladoras para toda la sociedad, pero parecen haber perdido capacidad de movilización de masas y de penetración dentro de la urdimbre misma del tejido social.

Si esta observación es correcta, permite interpretar los cambios ocurridos en las mediaciones entre sociedad civil y Estado. Según la descripción hecha hasta el momento, el «sistema de esclusas»² entre sociedad civil y sistema administrativo estaba formado, casi en exclusividad, por el sistema de partidos y el Parlamento. Esto incluía la tramitación de problemas, tanto de forma «normal» (mediante los procesos administrativos que desmenuzan problemas) como «extraordinaria» (mediante la tematización y debate público), y puede inferirse que el papel que jugó tanto la administración pública como el sistema judicial era claramente secundario. La crisis del sistema de partidos a finales de los sesenta tiene como consecuencias, en esta línea de razonamiento, que la sociedad civil solo puede articular sus demandas por vía de la movilización, y que lo que Habermas denomina «poder social» —básicamente, los grupos de interés empresarial, y luego la elite militar— pasan a tomar la conducción del gobierno por sí mismas, sin mediación partidaria.

La pregunta pasa a ser cómo el sistema de partidos logra contener a la sociedad civil, por una parte, y al poder social, por otro, en el contexto de la restauración democrática, cuando los elementos que sostenían el modelo ya no existen. Responder a esta pregunta excede los límites de este trabajo, pero al menos deben señalarse algunas posibles respuestas.

Por una parte, los actores con mayor peso dentro del esquema de relaciones de fuerza que caracterizó al Uruguay neobatllista perdieron importancia. Si hasta 1970 los tres actores centrales eran los ganaderos, los industriales y los sindicatos, hacia los años noventa los dos últimos estaban seriamente amenazados por los procesos de apertura económica, y los primeros, muy debilitados económicamente, lograron mantener sus posiciones dentro del conjunto de las clases dominantes mediante una estrategia simbólica exitosa, a la vez que articulando una alianza tácita con otros sectores con menores niveles de legitimidad pero mayor peso económico —banqueros e importadores— (Riella, 2004). Una lectura posible es que durante los veinte años que continuaron a 1985, los gobiernos actualizaron las prácticas propias de la sociedad amortiguadora con nuevos actores y nuevas lógicas: si hasta 1958 captaban excedentes ganaderos para volcarlos a subsidios industriales y prestaciones sociales, promoviendo la consolidación de fuertes actores de clase, ahora captan recursos para financiar el aparato del

2 En el sentido de Peters (cit. por Habermas, 1998: 436). Lo mismo las nociones de tratamiento normal y extraordinario de problemas. Las «esclusas» refieren a los puntos donde las demandas más o menos estructuradas de la sociedad civil pueden transformarse en disposiciones formales y entrar al sistema político administrativo.

Estado y las prestaciones sociales fortaleciendo actores corporativos antes que de clase. De esta forma, el problema de las demandas desde la sociedad civil se resuelve porque la sociedad civil ya no tendría una vía de canalización fluida para perturbar a la administración, y porque los actores con poder social se apoyan unos a otros, pero a la vez se limitan mutuamente. Obviamente, la consecuencia perversa de esta incapacidad sería la generación de una sociedad civil movilizadora en términos populistas. Eso no sucedió, aunque existieron conatos cuya desaparición requiere de dos respuestas adicionales.

La primera de estas respuestas adicionales ya viene dada por las hipótesis de Lissidini, mencionadas arriba. El ingreso de la izquierda como partido con posibilidades reales en la competencia política, abrió un canal de expresión de las demandas de la sociedad civil, al menos de manera simbólica o diferida hacia el futuro. A la vez, los institutos de democracia directa funcionaron para bloquear cambios de políticas drásticos, y al menos contribuyeron a legitimar el sistema democrático como un todo (Lissidini, 2002; Moreira, 2004).

La segunda respuesta adicional es la que interesa para los fines de este trabajo. En ciertas circunstancias, el sistema judicial funcionó, de manera inesperada y a pesar de las intenciones de los actores, como esclusa para codificar las demandas. Así, los procesos de judicialización de la política deben ser considerados manifestación de los crecientes bloqueos del sistema de partidos para articular la sociedad civil y los imperativos corporativos, por una parte, y para seguir reproduciéndose como elite, por otra.

¿Por qué se recurre a los tribunales en ocasión de un conflicto político? En principio, hay dos grandes razones que pueden impulsar a los actores a buscar judicializar el litigio. La primera es que a través de los tribunales se pueden lograr ciertos efectos importantes, y en general estos efectos refieren a la *eficacia simbólica de la justicia*, de la que ya se habló en el primer capítulo. La segunda razón es la percepción de que las decisiones judiciales no pueden ser fácilmente determinadas por los interesados, incluso cuando su capital político es importante. En otras palabras, el capital político no es suficiente como para determinar la decisión judicial. Esto lleva a considerar el problema de la *independencia judicial*.

La independencia judicial

Tanto para los actores políticos, como para los actores de la sociedad civil, el recurrir a la justicia no es una decisión sencilla, puesto que los resultados suelen ser inciertos. Raramente los casos complejos admiten una solución jurídica única y evidente, y no es fácil ejercer influencia sobre los jueces. Esto equivale a afirmar que los niveles de independencia judicial son relativamente altos en Uruguay, lo que es típico de las situaciones donde existe judicialización (Guarnieri y Pederzoli, 1999).

Por tanto, conviene detenerse a considerar el problema de la independencia judicial y de los fiscales, especialmente considerando la capacidad de los actores políticos para influir en los magistrados y en el sistema judicial como un todo. Para comenzar, resulta obvia la existencia de casos de notoria injerencia política sobre el Poder Judicial, pero el hecho mismo de que esas situaciones generen polémicas muestra la dificultad que tienen los actores políticos para restringir las opciones de los jueces y fiscales. Existen, sin embargo, elementos que deben ser analizados, para lo cual el principal antecedente es una investigación realizada por María del Huerto Amarillo y Fernando Urioste en 1988 (Amarillo y Urioste, 1990).

En ese trabajo se pueden distinguir cinco dimensiones principales que resumen las restricciones a la independencia.

Autonomía financiera y carencia de recursos (especialmente referido a casos de investigación de delitos complejos)

El problema de la autonomía financiera quedó planteado de manera patente cuando al aprobarse el primer presupuesto del Poder Judicial, tras la dictadura, el gobierno de Julio María Sanguinetti lo vetó y obligó a sustituirlo por otro. Más que la reducción de los recursos que esto introdujo, lo importante fue que cambió —de forma bastante forzada— la interpretación del artículo constitucional que establece que el presupuesto judicial es propuesto por la Suprema Corte de Justicia (SCJ) y votado por el Parlamento. Una interpretación plausible es que este hecho significó —junto con la conservación de miembros de la suprema corte de la dictadura en su puesto— un mecanismo eficaz de recorte de las potestades judiciales: por una parte, la Suprema Corte debe decidir como tribunal de casación y tribunal constitucional, y por tanto tiene que enfrentar la posibilidad de revocar decisiones políticas importantes; por otro, debe solicitar recursos a los mismos actores políticos a los que les revoca esas decisiones (Sarlo, 2005).

Por otra parte, la ausencia de recursos financieros y técnicos para financiar la investigación de delitos complejos es un elemento reiterado en las declaraciones de magistrados. En ocasiones, se encuentran declaraciones explícitas que señalan este hecho como factor determinante para el archivo de causas.³

Percepción de aislamiento y bajo estatus

Los jueces entrevistados por Amarillo y Urioste en 1988 señalaban la dependencia que tenían respecto a la policía —especialmente cuando se trataba de asuntos penales— y el aislamiento en el que trabajaban en localidades del interior. Algunos manifestaban que establecían ciertas «reglas de juego» con la

3 Por ejemplo, el fiscal que lleva la causa principal en el caso Focoex solicita el archivo en 1999 señalando, entre otras razones, la falta de medios periciales para obtener pruebas. El único delito que podría haberse probado, declara, es el de abuso de funciones, pero este ya había prescrito cuando se presentó la denuncia.

policía, a fin de evitar enfrentamientos. De hecho, en aquellos años se señalaba que la política de la SCJ era evitar enfrentamientos con el ejecutivo, y que algunos jueces «como consecuencia de su enfrentamiento con la policía por motivos de violaciones de derechos humanos, fueron objeto de traslado a otra sede por decisión de la suprema corte» (Amarillo y Urioste, 1990: 85)⁴. Todo esto se traducía además en la percepción de una imagen deteriorada de los jueces y de la administración de justicia en general.

Debilidades en el diseño institucional

Uno de los elementos más polémicos señalados en el trabajo de Amarillo y Urioste fue la escasa claridad del sistema de ingresos y ascensos. Por ley se establecen ciertos requisitos básicos para ingresar, y ciertas reglas para proceder a los ascensos. Pero no existían sistemas de concursos formalizados ni métodos de evaluación transparentes. En 1990, los ingresos y ascensos dependía mucho de la opinión de los miembros de la SCJ, por lo que los aspirantes debían «hacer antesala». Esto fue parcialmente modificado en 1993, con la institucionalización de un programa de cursos que deben aprobar los aspirantes al ingreso, así como la creación de una comisión de evaluación para generar listas de prelación para los ascensos. Sin embargo, la SCJ no siempre se atuvo a las decisiones de esa comisión, y constitucionalmente tiene amplio margen de maniobra para decidir sobre el destino de los jueces.

Presencia de mecanismos no formales de influencia en la relación entre actores internos al Poder Judicial

Los mecanismos de ingreso y ascenso tienen, potencialmente, el efecto de generar redes de lealtad y dependencia de los jueces de menor nivel hacia los miembros de la SCJ. Pero, por otra parte, han existido tensiones entre los ministros y los jueces de menor nivel. Probablemente, la organización de un gremio —la Asociación de Magistrados del Uruguay— pudo tener el efecto de contrarrestar esa dependencia.

Desprotección frente a otros actores (por ejemplo, policía) especialmente en ciertos contextos (ciudades pequeñas)

Uno de los elementos recurrentes en todo el período ha sido la dificultad para lograr el acatamiento de organismos del Estado en situaciones de importancia política. Ya se ha señalado la dependencia de la policía, pero en el contexto del interior la influencia de actores locales puede ser más fuerte que en Montevideo.

4 El reciente traslado de la jueza Mariana Motta (febrero 2013) ha sido interpretado por muchos actores como una restitución de este tipo de procedimientos. La jueza Motta llevaba adelante numerosas causas por violaciones de derechos humanos, y había sido recusada públicamente por dirigentes políticos y los abogados de las causas debido a su participación en actos públicos de organizaciones de familiares de víctimas de la dictadura.

Como se observa, las restricciones afectan tanto al PJ como organización (la llamada independencia externa), como a cada juez en particular (la independencia interna). En el primer caso, el principal mecanismo de control es la restricción financiera, establecida de hecho en 1986 y luego mantenida de forma dudosamente constitucional. En el segundo caso, la no formalización de los sistemas de ingreso y ascenso permiten la cooptación y el establecimiento de redes de lealtad que habilitan el juego de influencias desde la SCJ hacia los inferiores jerárquicos. Probablemente por allí comienzan a entenderse las tensiones casi permanentes entre jueces letrados y ministros de la suprema corte, que se han observado reiteradamente desde 1985.

Sin embargo, la posibilidad de restringir la gama de opciones de los magistrados no es absoluta. La propia aparición de la investigación de Amarillo y Urioste en 1990 generó un serio conflicto a la interna del Poder Judicial, y probablemente propició o aceleró la adopción de una serie de medidas que corrigieron parcialmente estas debilidades. En particular, los sistemas de ingreso y ascenso, sin formalizarse por completo, se hicieron más transparentes, como se señaló. Por otra parte, es posible que la renovación generacional debilitara la influencia de los partidos, toda vez que en los últimos años de la dictadura ingresaron a la carrera judicial magistrados imbuidos en una concepción menos tradicional del derecho y de sus cometidos en materia política.⁵

Debe considerarse además que el complejo sistema procesal, y la existencia de normas rígidas de interpretación y aplicación de leyes, hace muy difícil ser absolutamente discrecional en la construcción de los fallos. Un juez que forzara un fallo mediante una interpretación que sus pares consideraran irracional podría recibir sanciones informales desde el conjunto del cuerpo.⁶ Un abogado (directivo del Colegio de Abogados) señalaba en el año 2007, al comentar por qué consideraba que los jueces tendían a actuar con imparcialidad incluso en casos que tocaran temas políticamente complejos:

5 En una comunicación personal, un juez penal interpretaba este hecho como fundamental para explicar el resultado de los procesos por irregularidades aparecidos en 1995.

6 La situación es menos clara respecto a los fiscales. El Ministerio Público y Fiscal es una dependencia del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), no del PJ. Por tanto, existe dependencia funcional aunque formalmente se establece que los fiscales tienen «autonomía técnica». Sin embargo, las restricciones para la independencia técnica son —al menos potencialmente— mucho mayores. En los hechos, los gobiernos han intentado con mayor o menor éxito usar a los fiscales en la persecución de actos de protesta o crítica. Más relevante es el hecho de que, en el proceso penal, los fiscales tienen el monopolio de la acusación. Esto significa que son los únicos que pueden acusar, y si deciden no perseguir un caso los jueces están obligados a decretar el archivo. Esto fue lo que permitió clausurar investigaciones en materia de derechos humanos cuando se intentó encontrar resquicios en la ley de caducidad, hasta el año 2000. Sin embargo, a esa altura aparecieron fiscales que llevaron adelante causas contra miembros civiles del gobierno militar. El uso político de las fiscalías explica la importancia de la designación del fiscal de Corte, que motivó uno de los enfrentamientos más áspersos entre gobierno y oposición en el 2005.

[lo hacen] porque saben que están en interacción permanente con sus propios pares a quienes comentan lo que hicieron, por qué esto y no aquello. Eso es parte de la vida cotidiana, encontrarse con colegas, comentar algún caso especial por su importancia o por lo que fuere. En la opinión de los pares, sale desmerecida la opinión de aquel Juez que en un asunto importante, delicado, no pueda dar razón cabal de sus decisiones. A veces lo hacen tomando un café, en una confitería, pero tienen que explicar bien por qué decidieron. El que no puede explicar bien por qué en un caso delicado o importante hizo esto o hizo aquello, genera extrañeza en sus pares y se le empieza a mirar, digamos, como una persona que no está a la altura de la función para la cual fue designada. Por lo que yo conozco, tienen ese cuidado, tratan de cubrirse, de actuar conforme a derecho, a veces de manera un tanto conservadora, estricta, pero me parece que ese es el mal menor [...].⁷

Hubo otros elementos que actuaron fortaleciendo la capacidad de los jueces y fiscales de actuar con autonomía y refieren a situaciones de contexto: fragmentación de los actores con capacidad de influencia y crecimiento de la atención de los medios de masas en temas de conflictos políticos llevados a la justicia. En general, la autonomía de los jueces es mayor cuanto mayor es la fragmentación política (Da Ros, 2006; Ferejohn, 2002), ya que cuanto mayor es la fragmentación del sistema de partidos, más posibilidades tienen los jueces de encontrar apoyos para sus decisiones. También hay que sumar el grado de fragmentación de los organismos de gobierno (es decir, qué tan autónomos pueden ser los organismos con respecto a los ejecutivos) por razones similares.

La conjunción de estos factores tuvo como consecuencia que los magistrados actuaran en ocasiones contra los intereses de importantes actores políticos. Más adelante se argumentará en qué condiciones esto fue posible. Por el momento, lo que interesa subrayar es que, a medida que avanzaba el período democrático, para los actores políticos se hizo cada vez más difícil ejercer influencia sobre el Poder Judicial, y cuando se lograba, las consecuencias eran más visibles y polémicas.

El fenómeno de la corrupción en Uruguay

Como se observó en el capítulo I, la mayor parte de los conflictos políticos llevados a tribunales tienen como tema la comisión de irregularidades en el ejercicio de la función pública. Pero, como también se señaló en la introducción, la existencia de irregularidades no es nueva ni en el país, ni en América Latina. Sin embargo, los años noventa se caracterizaron por una amplia repercusión de los hechos de corrupción política. No es posible afirmar, entonces, que la corrupción haya realmente «aumentado». Sin embargo, la visibilidad que adquirió

7 Material inédito. Entrevista realizada en el marco del proyecto de investigación «Independencia del Poder Judicial desde la perspectiva interna y de los usuarios», CSIC-Facultad de Derecho, Udelar. 2007.

el tema, junto con otros factores auxiliares, es un elemento importante en el desencadenamiento de denuncias judiciales. Por tanto, aunque este trabajo no se refiere al fenómeno de la corrupción, conviene detenerse a describirlo brevemente, apuntando a algunos elementos explicativos.

1) En primer lugar, puede afirmarse que hacia inicios de la década de los noventa se creó un clima cultural favorable a la denuncia de hechos de corrupción en el seno de la administración pública. Influyó en esto la repercusión local de hechos de corrupción de funcionarios de alto nivel en los países de la región. Particularmente, Argentina y Brasil. Además, puede sostenerse que la afinidad ideológica y programática del gobierno nacionalista con las administraciones Collor y Menem hizo plausible la presunción de falta de transparencia en la gestión.⁸ Más en general, se argumenta, al menos en la prensa de izquierda, que existe asociación —hasta lógica, si se quiere— entre neoliberalismo y falta de transparencia. Obviamente, las posiciones económicas liberales tienden a señalar lo contrario: que existe relación entre estatismo y corrupción (Rose-Ackerman, 2001).

Pero, por otra parte, el clima de sensibilidad a los casos de corrupción puede vincularse también a los aspectos más positivos de los conflictos culturales de la década del sesenta. Se ha señalado que, tras la espectacularidad de los acontecimientos protagonizados por la guerrilla urbana y los movimientos sociales, lo que se escondía era el reclamo de ampliación de la ciudadanía (Aldrichi, 2001). Costa Bonino ha señalado la aparición del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T) como contracara de una cultura particularista, típica del Uruguay de mediados de siglo (Costa Bonino, 1988).

Al mismo tiempo, el clima de sensibilidad hacia el tema no puede separarse del papel de la prensa en la denuncia o amplificación de las denuncias de corrupción. En términos más generales, la aparición de medios audiovisuales podría explicar el valor que cobran las denuncias en términos de lucha política. Cabe pensar que la aparición de la televisión, especialmente, dotó a los procesos judiciales de una visibilidad y repercusión que antes no tenían, y que esto mismo alienta la presentación de demandas.

2) Un segundo elemento lo constituye la penetración de redes público privadas en el seno de la administración pública. Es sabido que el uso irregular de recursos se observa en cualquier organización compleja, pero no necesariamente se transforma en una práctica sistemática y organizada. En los noventa, en varios países de América Latina, las modalidades de corrupción parecen hacerse más complejas y parecen tener consecuencias más graves para el interés público. En términos generales, este fenómeno ha sido vinculado con el

8 En este último caso, en el año 1991 allegados al presidente Collor lo acusan de encabezar o estar vinculado a redes de tráfico de influencias u otros hechos de corrupción. En Argentina, aparecen en los medios las denuncias de casos como el «Swiftgate» o los hechos delictivos referidos a IBM y el Banco Nación. Al menos en este caso, colabora con la presunción pública de ilícitos el hecho de que los elencos gobernantes manejen un perfil mediático que muchos pudieron considerar frívolo y ostentoso.

incremento del poder de empresas multinacionales frente a los estados nacionales, con la financierización de la economía y la «colonización» o «feudalización», —según Portantiero— de la administración pública por intereses privados; lo que Fernando Enrique Cardozo denominó «anillos burocráticos» (Portantiero, 1989). En el caso de Uruguay, la tradicional captura de los organismos públicos, por parte de los partidos políticos, como redes de reclutamiento y pago de lealtades, puede haberse continuado con el establecimiento de redes de tráfico de influencia y recursos entre empresas y actores políticos (las «redes rentistas»). Este hecho no es nuevo en Uruguay, pero con empresas de mayor porte y no nacionales, en maniobras de mayor magnitud económica, debería hacerse más difícil negociar los silencios. Incluso porque los vínculos entre empresarios y políticos en la década del cuarenta y cincuenta eran cercanos y hasta familiares, lo que no sucedía después (Zurbriggen, 2007).

Siguiendo a Panizza, la ausencia de consecuencias realmente graves en los enfrentamientos políticos revela acuerdos tácitos tras la apariencia de enfrentamientos (citado en Zurbriggen, 2007), lo que subraya que lo característico de la «red rentista» es que es un juego de suma positiva, donde todos los involucrados tienen que ganar con el mantenimiento de la red. Si eso cambió desde 1990 en adelante, cabe suponer que cambiaron los incentivos para mantenerse en la red de lealtades o que se incrementó el incentivo para llevarlos a la justicia. En los hechos, han ocurrido las dos cosas, y eso es porque han ingresado nuevos actores en las transacciones entre lo público y lo privado, y porque viejos actores asumen nuevos papeles.

En el primer caso encontramos el tipo de empresa que puede participar en las redes rentistas. Según varios análisis, a la salida de la dictadura se operó una concentración tanto del capital económico (Stolovich y Rodríguez, 1987) como del poder político (De Sierra y Longhi, 1987), por lo que las transacciones entre actores públicos y privados se concentraron en el Poder Ejecutivo y las más altas esferas político administrativas.⁹ Es decir, la participación en las redes rentistas se hizo más permeable para empresas con gran capital y ligadas a las lógicas globales, que para las empresas de capital nacional aún vinculadas a una lógica de producción para el mercado interno (Zurbriggen, 2007). Es de esperar que en este contexto, los vínculos de confianza sean más débiles, por una parte, y por otra es posible que se incrementen los incentivos para las denuncias públicas cuando la competencia es privilegiada de forma espúrea, toda vez que las oportunidades para ser resarcidos son más restringidas.

Entre los viejos actores que asumen nuevos roles, se destacan particularmente los sindicatos de funcionarios públicos. Estos han asumido un papel de vigilancia de la administración de los recursos estatales que se explica, en parte, como forma de legitimación frente a la ciudadanía —y por tanto, como forma de obtener respaldo a reclamos corporativos— y en parte como herencia de la

9 Y esto es congruente, además, con la concentración de poder en los líderes de las fracciones partidarias, en detrimento de los dirigentes de mediano nivel (véase p. 37).

orientación universalista de los movimientos sociales que operaron a la salida de la dictadura.

Finalmente, dado que una organización burocrática compleja no puede funcionar cumpliendo estrictamente las reglas formales que regulan su funcionamiento —lo que lleva a que en ocasiones sea difícil establecer si una conducta es, o no, un acto de corrupción—, el incremento de denuncias por corrupción parece atribuible a la competencia entre actores políticos. Es decir, las oportunidades para realizar acusaciones pueden ser frecuentes, más aun cuando existe una tradición que legitima el uso particularista de recursos públicos, al menos dentro de ciertos límites (Zurbriggen, 2007).

Nuevas temáticas en la arena política local

Este apartado se refiere a la aparición, en la agenda local, de temas que desbordan las capacidades de gestión del sistema político. Estas dificultades pueden ser diversas, y aquí se hace referencia solamente a dos temáticas.

Una refiere a la internacionalización de la protección de los derechos humanos, a partir de la actividad de organismos transnacionales que comenzaron a operar, o a hacerse más visibles, como consecuencia de las violaciones de derechos humanos durante las dictaduras latinoamericanas. Con ello, y con la aparición de tratados de diversa índole sobre protección a los derechos humanos se generaron repercusiones internas por dos vías: una, porque estos organismos fueron arenas donde las organizaciones de derechos humanos pudieron plantear sus reclamos —y donde los actores políticos locales no podían tener capacidad de bloqueo—, y dos, porque esos tratados generaron obligaciones jurídicas que no siempre era sencillo eludir. Es decir, la limitación al sistema político deriva de un aspecto de la interdependencia global: la institucionalización de la vigilancia internacional en materia de derechos humanos.

La segunda temática es la ambiental. El tema ambiental puede ser conceptualizado mejor a partir de los desarrollos de Ulrich Beck sobre el riesgo. Para Beck, lo característico de la sociedad contemporánea es la centralidad de la percepción de los riesgos generados por el desarrollo económico. En primer lugar, los riesgos inherentes a la contaminación continua del medio ambiente. Este tipo de riesgos

[...] causan daños sistemáticos y a menudo irreversibles, suelen permanecer invisibles, se basan en interpretaciones causales, por lo que solo se establecen en el saber (científico o anticientífico) de ellos, y en el saber pueden ser transformados, ampliados o reducidos, dramatizados o minimizados, por lo que están abiertos en una medida especial a los procesos sociales de definición. Con ello, los medios y las posiciones de la definición del riesgo se convierten en posiciones sociopolíticas clave (Beck, 1988: 28).

Este punto puede vincularse al anterior, puesto que el miedo, una vez desatado, tiene una particular capacidad de movilizar:

[...] el movimiento que se pone en marcha en la sociedad del riesgo se expresa con la frase: ¡Tengo miedo! En lugar de la comunidad de la miseria aparece la comunidad del miedo. En este sentido, el tipo de la sociedad de riesgo marca una época social en la que la solidaridad surge por miedo y se convierte en una fuerza política (Beck, 1988: 56).

A continuación, Beck se hace una serie de preguntas sobre la potencialidad política de este tipo de movimientos surgidos del miedo.

¿Será el miedo, al revés que la miseria material, una base muy inestable para los movimientos políticos? ¿Podrá ser dividida la comunidad del miedo por la fina corriente de aire de las contrainformaciones? (Beck, 1988: 56).

En este caso, no se trata de responder esta pregunta, sino de observar que estas temáticas tienen la capacidad de superar ampliamente las posibilidades de respuesta del sistema administrativo del Estado, y las capacidades de representación del sistema político. En este trabajo, se trata de observar hasta qué punto han estado presente en los incrementos de la actividad del Poder Judicial en conflictos de carácter político.

La baja polarización ideológica

Hasta ahora, los elementos presentados no tienen una relación inmediata con el fenómeno de la judicialización política. A partir de aquí, se pretende proponer algunos elementos que están estrechamente vinculados a la presentación de demandas judiciales en al menos parte de los casos relevados.

La baja polarización ideológica es también un fenómeno de alcance general, pero aquí se refiere estrictamente al hecho de que denunciar judicialmente casos de corrupción es productivo. Lo es en términos de diferenciación entre actores, en un contexto en que otras dimensiones de diferenciación no son tan relevantes. En concreto, si los distintos actores políticos no se distinguen claramente en términos ideológicos, tenderán a usar las denuncias contra otros actores como forma de diferenciarse. En el caso de Uruguay, se ha señalado que el sistema de partidos ha tendido a homogeneizarse ideológicamente, con una tendencia a buscar el centro (Altman, 2002), aunque otros autores cuestionan esta posición destacando que pueden distinguirse en el período dos familias ideológicas, claramente diferenciadas en cuanto a posturas respecto al estatismo, la distribución de la riqueza y la participación ciudadana, a lo que podría sumarse la defensa, o no, de valores «posmateriales» (Moreira, 2004: 135-140). En cualquier caso, parece claro que las diferencias entre los partidos tradicionales han tendido a difuminarse. Y resulta obvio que las diferencias tienden a anularse cuando se trata de fracciones del mismo partido.

Fragmentación, fraccionalización y centralización del sistema de partidos

En relación con lo anterior se encuentra el incremento de competencia política en el sistema de partidos, indicada por el nivel de fragmentación —la cantidad de partidos— y de fraccionalización —al interior de cada partido—. Los análisis de Buquet *et al.* (1998) señalan que la fragmentación del sistema de partidos en Uruguay es moderada, siendo más acentuada la fraccionalización en sectores dentro de cada partido. Por otra parte, ya se señaló que existe un fuerte control de los líderes de las fracciones sobre las iniciativas de los miembros, que dependen mucho de la opinión de aquellos para continuar sus carreras políticas (PNUD, 2008). Todo esto tiene dos consecuencias. La primera es que diferenciarse y adquirir un perfil propio frente al electorado es complicado. En términos generales, el presentar casos a la justicia es una forma de adquirir perfil cuando no se tienen otras herramientas para hacerlo, al tiempo que la competencia de los actores favorece la capacidad de los jueces para llevar adelante procesos, con lo que se incentiva lo anterior.¹⁰

Nuevos movimientos sociales y menores niveles de disciplina

El término «nuevos movimientos sociales» se ha hecho común en la literatura sobre la acción colectiva. Tilman Evers señala que una de sus características es la de escapar a la manipulación y el tutelaje, en la medida en que tampoco pueden ser pensados como individualidades completas, sino más como «fragmentos de subjetividad atravesando la conciencia y la práctica de personas y organizaciones». Más que reivindicaciones concretas, lo que preocupa es la construcción de identidad (Evers, 1986; Melucci, 1991). Por supuesto, se puede señalar que las luchas por la identidad ya estaban presentes en los «viejos» movimientos sociales (Calhoun, 1994). No se puede abordar esa discusión en este trabajo, pero puede aceptarse que en la década de los noventa aparecen movimientos —especialmente, el de estudiantes de secundaria— que responden más claramente a la descripción de Evers, y que como tales plantean desafíos complejos a la autoridad política. En particular, el ejemplo aquí es el del movimiento de estudiantes de secundaria en la década de los noventa.

10 Otro elemento adicional, también vinculado a la competencia política, es el incremento de los costos de las campañas electorales. Principalmente por la aparición de la televisión y el descenso de la participación de masas en las organizaciones, el costo de las campañas electorales se ha incrementado en todo el mundo. En consecuencia, las presiones para usar los recursos públicos para la financiación, o más habitualmente, como forma de retribuir contribuciones privadas, se hace más fuerte (Speck, 2002). En el caso de Uruguay, este hecho se agrava por la fragilidad de las normas que aseguran la transparencia de los sistemas de financiación. Según Casas, si las formas de financiamiento de los partidos políticos es poco transparente en la mayoría de los países del mundo, en Uruguay es «particularmente opaca» (Casas, 2003; Caetano *et al.*, 2002). Estas circunstancias tienen incidencia en la comisión de actos de corrupción y parece ser el elemento desencadenante en algunos casos sonados.

Pero también podrían incluirse, de manera lateral, el movimiento por derechos humanos y los movimientos ambientalistas. En general, todos ellos comparten la característica de ser menos permeables a los partidos políticos que los movimientos sociales clásicos.

Hacia un enfoque de la judicialización política en Uruguay

Un esquema general

Como se planteó en el capítulo anterior, la tesis que se sostiene en este trabajo es que el fenómeno conocido como judicialización de la política expresa las limitaciones crecientes que enfrenta el sistema de partidos para cumplir funciones de regulación social y gestión del Estado. Ya se enumeraron siete elementos que pueden ser propuestos, en sus diferentes niveles de generalidad, como determinantes del fenómeno. A continuación se trata de proponer, de un modo narrativo, cómo estos se enlazan para dar lugar a la judicialización de los conflictos políticos.

El punto de partida es aceptar que en Uruguay, desde inicios del siglo XX hasta entrados los años sesenta, el orden social estuvo organizado alrededor de la actividad de los partidos políticos. Estos crearon ciudadanía partidarias, antes que nacionales, y articularon el reparto de la riqueza en función de complejos equilibrios entre distintos grupos de interés y clientelas. Este modelo aseguró la extensión del bienestar y la amortiguación de los conflictos sociales, aunque con criterios particularistas y de corto plazo, teniendo como contrapartida una sociedad civil débil, grupos corporativos fuertes y compromisos rentistas. El modelo entró en crisis cuando se agotaron las fuentes que permitían su reproducción, especialmente el contexto internacional favorable para la producción agropecuaria.

Mientras eso no ocurrió, los conflictos podían ser fuertes pero finalmente se resolvían en acuerdos o transacciones de diverso tipo, que implican la puesta en ejercicio de medios tales como la influencia, el prestigio o el control de distinto tipo de recursos. La crisis de los años sesenta marcó el final de esa forma de gestión de conflictos, crisis que fue resuelta por medios autoritarios. Con el retorno a la democracia, el modelo «amortiguador» no podía ser reproducido de la misma forma, pero los partidos políticos mantuvieron su rol central. Solo que ahora la capacidad para articular acuerdos entre grupos de interés y para disciplinar la sociedad civil se ve limitado. Una manifestación de esas limitaciones es el crecimiento de casos de conflictos que no pueden ser resueltos entre actores políticos y terminan derivando a la órbita del sistema judicial.

Por tanto, la hipótesis básica que orienta el análisis es que la judicialización de conflictos políticos deriva de la contradicción entre las lógicas de

reproducción del sistema de partidos, las nuevas condiciones de funcionamiento del aparato operativo del Estado, y los nuevos problemas tematizados en el nivel de la sociedad civil.

Cuando se habla de lógicas de reproducción del sistema de partidos, se está haciendo referencia especialmente a dos cosas. Primero, a que la reproducción del sistema pasaba por el uso particularista de los recursos del Estado, lo que se traducía, por un lado, en el establecimiento de redes rentistas con actores económicos privados, y por otro en la generación de ciudadanías partidarias de base clientelística muy extendidas. Segundo, a que también dependía de la alta competencia entre fracciones y partidos para reasegurar los niveles altos de legitimidad del sistema, aunque los efectos destructivos de esta competencia se contrarrestaban con acuerdos de participación en la gestión pública.

Cuando se habla de nuevas condiciones de funcionamiento del aparato operativo del Estado, se está haciendo referencia a las múltiples transformaciones sufridas por el Estado latinoamericano. En especial, a las restricciones fiscales emergentes tras las crisis del modelo desarrollista; a la creciente colonización del aparato del Estado por redes de actores privados con mayores niveles de poder y menos ligados a compromisos de lealtad con actores partidarios; y a los menores niveles de soberanía debido a los mayores niveles de interdependencia global.

Finalmente, los nuevos problemas tematizados a nivel de la sociedad civil refieren por un lado a los menores niveles de disciplina social, debido al debilitamiento de las adhesiones a los partidos, a los mayores niveles de anomia, y a la emergencia de movimientos sociales con nuevas características. También a la tematización de problemas vinculados a las consecuencias no previstas del desarrollo industrial, tales como la contaminación.

¿Cómo se traducen, concretamente, estos cambios en conflictos políticos judicializados? La respuesta implica diferenciar los conflictos políticos que afectan a la interna del sistema de partidos, de aquellos que enfrentan a la sociedad civil con los partidos.

Judicialización de conflictos internos al sistema de partidos

En el primer caso, el punto de partida es considerar que las restricciones impuestas por los desequilibrios macroeconómicos —inflación, déficit fiscal, pérdida de competitividad de la economía— restringen los márgenes de libertad de la gestión del Estado. Ayudan a esto la influencia de organismos transnacionales y la hegemonía del pensamiento neoliberal, el llamado consenso de Washington. En este escenario, las viejas prácticas particularistas se deben reducir para los niveles más bajos de las organizaciones partidarias, lo que explica el incremento del control de los líderes de fracción sobre sus partidarios. Por otra parte, crecen los niveles de autonomía y poder de los actores privados que articulan sus actividades con el Estado, lo que favorece la creación de redes o «anillos burocráticos», y la competencia entre ellas por el acceso a privilegios.

Con el debilitamiento de las redes de lealtad sostenidas sobre el reparto de bienes públicos, y la generalización de orientaciones de conducta de carácter más universalista, también aparecen actores más sensibles e intolerantes con comportamientos de apariencia corrupta. Especialmente las organizaciones sindicales de empleados públicos.

A esto se suma el incremento de la competencia intra e interpartidaria, en un contexto en que es difícil diferenciarse por medio del discurso (debido a la baja polarización ideológica). Esto genera incentivos para denunciar hechos de apariencia delictiva en la gestión del Estado, donde estén involucrados rivales dentro o fuera del propio partido.

Los procesos de judicialización ocurren entonces de esta forma: la existencia de presiones o incentivos para el apartamiento de las normas promueven comportamientos dudosos, que caen en conocimiento de actores que, o son directamente perjudicados por ese comportamiento, o son rivales políticos de los protagonistas del comportamiento, o asumen funciones de *accountability* en función de valores. Cualquiera sea el origen, el conocimiento público del hecho es amplificado en el debate intra e interpartidario, especialmente por su repercusión mediática. En el curso de ese debate, o como su culminación, el hecho se traduce en denuncias judiciales.

La judicialización estaría determinada entonces, principalmente, por la combinación de altos niveles de competencia política y baja capacidad para asegurar lealtades.

Conflictos entre actores de la sociedad civil y actores del sistema político

Cuando se trata de conflictos que enfrentan a actores políticos con actores de la sociedad civil, el punto de partida es considerar que aparecen movimientos que tematizan problemas que no pueden ser enteramente controlados por la actividad de los partidos políticos a través, o en paralelo, con la gestión operativa del Estado. Estos son problemas tales como los ambientales, el respeto de los derechos humanos (en un contexto de su vigilancia internacional), la dificultad de controlar actores que no responden a modalidades de resolución de conflictos tradicionales, o de limitar exitosamente el acceso a la comunicación pública de actores con discursos críticos fuertes. No siempre estos problemas se canalizan a través de los tribunales, pero el recurso a los tribunales es usado especialmente cuando otras alternativas no son posibles.

Así, la judicialización puede leerse como manifestación de las limitaciones del sistema de partidos para continuar sus lógicas tradicionales de gestión de recursos y manejo de conflictos. El fenómeno estaría determinado por la presencia de temáticas que desbordan la capacidad operativa de los partidos o el Estado; y por la aparición de nuevos movimientos sociales con mayor autonomía.

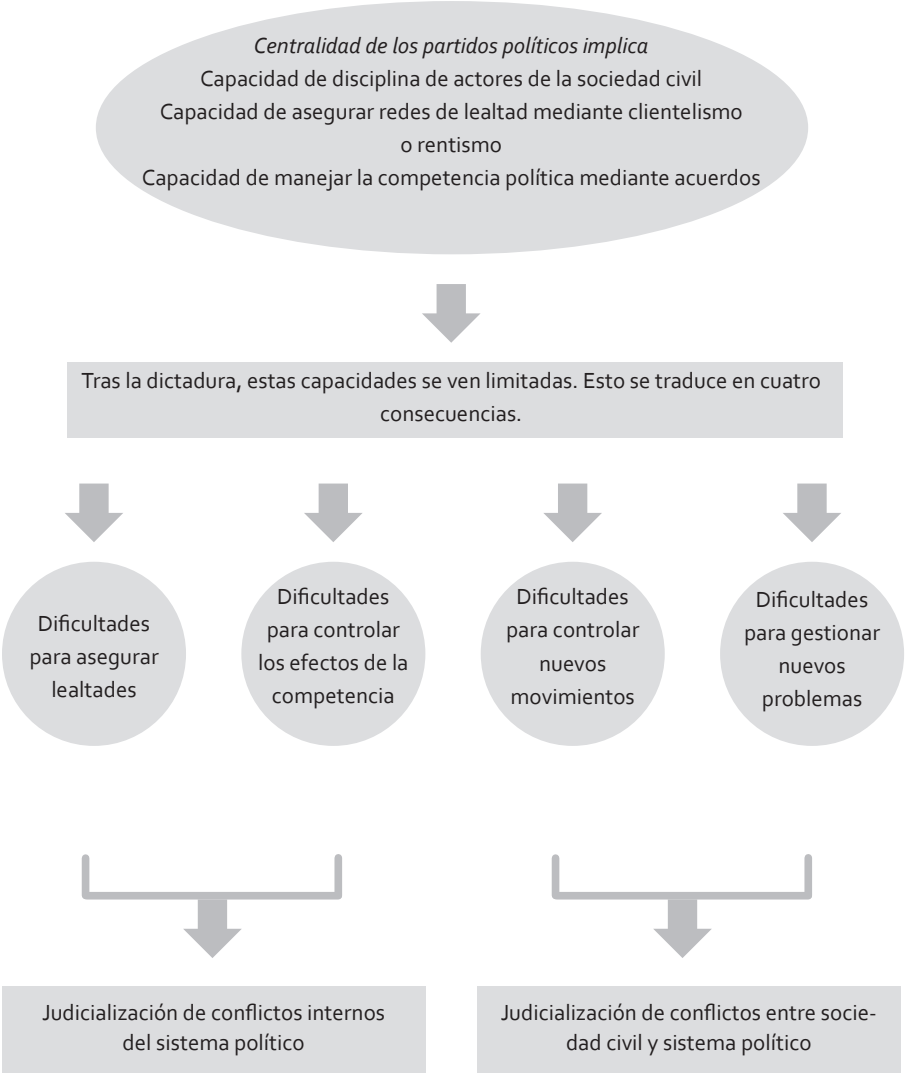
Los resultados de las acciones judiciales

Sin embargo, estas limitaciones no significan ausencia de capacidad de control: en general, los procesos no prosperan cuando las asimetrías entre actores políticos y no políticos son grandes. Pero por el contrario, también se comprueba que la justicia es una forma válida por medio de la cual los movimientos sociales pueden enfrentar mayorías partidarias si se cuenta con apoyos adicionales fuertes.

Existe una manera de dar mayor plausibilidad a la hipótesis de la limitación del sistema de partidos. Se puede proponer como hipótesis adicional que, si se mantuvieran plenamente las condiciones que permitieron hablar de «centralidad» del sistema de partidos, entonces o no habría judicialización —en el sentido de incremento de conflictos resueltos por intervención de los jueces— o, de haberla, los resultados serían ampliamente favorables para los actores políticos cuando se enfrentan a actores no políticos. Entonces, la observación de los resultados en este tipo de conflictos ofrece una evidencia complementaria importante.

El esquema de la siguiente página pretende representar gráficamente el razonamiento. A continuación, se detallan las hipótesis.

Figura 1. Una interpretación del fenómeno de judicialización política en Uruguay



Fuente: elaboración propia.

Las hipótesis

El esquema anterior implica una serie de hipótesis sobre las relaciones entre sistema de partidos, Estado y sociedad civil. Esas hipótesis serán utilizadas como guía de análisis, por lo que se vuelven a formular aquí.

IV. 2. 1. Hipótesis sobre la judicialización de los conflictos internos al sistema político

1. El incremento de la competencia inter e intrapartidaria en un contexto de baja polarización ideológica, y donde el manejo de recursos públicos es más restringido para actores políticos de bajo y medio nivel, genera fuertes incentivos para denunciar supuestos actos de corrupción.
2. Aparecen nuevos actores con menor dependencia hacia los actores políticos, por su poder u origen (empresas no nacionales), por no tener esperanza de obtener compensaciones futuras por su silencio actual, o por haberse desligado de las redes clientelísticas típicas de los años cuarenta y cincuenta (sindicatos de funcionarios públicos) o simplemente por expresar valores de transparencia y rechazo a prácticas irregulares. Esto en un contexto donde se incrementan las presiones y oportunidades para el apartamiento de las normas, sea por necesidades de financiación de los partidos frente a costos crecientes de las campañas electorales, por el crecimiento de los negocios entre organismos públicos y privados, o por las necesidades de adaptar el funcionamiento burocrático a realidades cambiantes.

Hipótesis para la judicialización de conflictos entre actores del sistema político y de la sociedad civil

1. Los conflictos judicializados expresan las dificultades crecientes de los actores políticos para canalizar los conflictos y demandas por sus propios medios, generalmente recurriendo a la negociación con los demandantes, a la represión, o a una combinación de ambas. La vía judicial aparece cuando estas alternativas no están disponibles o no obtienen consensos claros en el conjunto de los actores partidarios.
2. Estas dificultades se relacionan con la mayor autonomía de actores de la sociedad civil, tales como la prensa y los nuevos movimientos sociales.
3. También expresan las dificultades del Estado para responder administrativamente a estas demandas, ya sea porque la temática desborda el diseño clásico de la burocracia (los problemas ambientales, las luchas por la identidad).

Hipótesis sobre los resultados generales de los conflictos judicializados

1. Dado el supuesto de centralidad de los partidos políticos, el resultado de las acciones judiciales entre actores políticos y actores no políticos debería ser, en general, favorable para los primeros.
2. En el caso de conflictos internos al sistema de partidos, los resultados de la acción judicial deberían estar asociados a los niveles de simetría de poder entre promotores e implicados. Por tanto, estarán asociados a los apoyos y alianzas que pueden establecer los actores que emprenden las acciones.

En los capítulos V a VIII se presentan las observaciones de los casos organizadas según estas hipótesis.

Los conflictos internos al sistema político

Como se observó en el capítulo anterior, la gran mayoría de los conflictos internos al sistema político que han sido judicializados tienen como motivo la comisión, real o supuesta, de hechos irregulares en el ejercicio de la función pública. Este capítulo se centrará, entonces, en los casos con esas temáticas. En primer lugar, se intentará hacer una descripción sistemática de los procesos que llevan a la demanda judicial, y luego se discutirá qué evidencia arrojan para las hipótesis planteadas.

Descripción de los casos de corrupción e irregularidades

Para detallar los hechos, se identificarán los actores típicamente participantes en los hechos, y luego se propondrán esquemas de relación entre ellos.

Hay dos grandes tipos de actores que pueden ser discernidos de la información periodística: los actores que toman conocimiento de la supuesta infracción (I) y los actores pertenecientes a ámbitos legislativos (II). Luego de estos dos, hay que incluir a la prensa como un tercer actor en juego.

- I. Dado que apartarse de una norma es un hecho totalmente común, el conocimiento de las supuestas infracciones nunca cae totalmente en el dominio público, en primer lugar, porque sería imposible comunicarlas todas (por ejemplo, las observaciones del Tribunal de Cuentas suelen ser miles cada año). A la vez, cuando se comete una infracción pasible de ser considerada delito, existe un lógico cuidado de los actores para mantener el hecho en reserva. Así pues, la puesta en dominio público de la supuesta infracción depende de, primero, un actor que esté lo suficientemente cerca de los hechos como para tomar conocimiento de ellos y, segundo, que tenga capacidad de convencer a otros de su carácter ilícito.

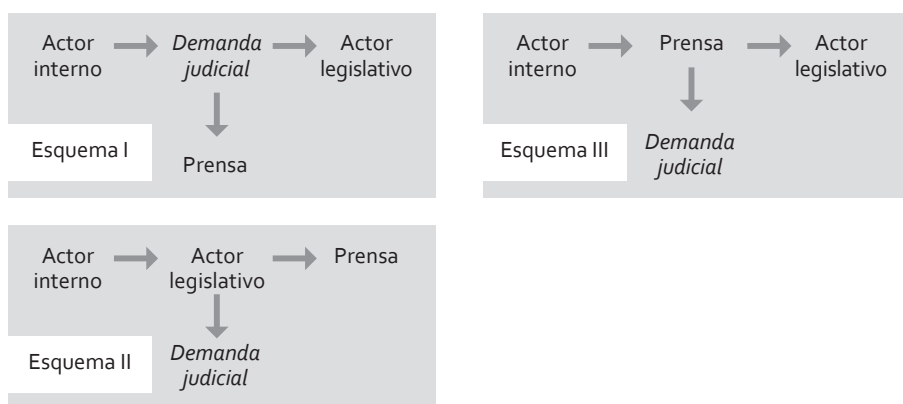
En los casos relevados, estos actores pueden ser divididos en cuatro categorías. 1) *Organismos estatales* que en cumplimiento de sus funciones toman conocimiento de los hechos: el ejemplo más importante lo constituyen organismos de contralor como el Tribunal de Cuentas o la superintendencia de entidades financieras, pero también han actuado así la Dirección General Impositiva (DGI) o la Dirección Nacional de Aduanas (DNA); 2) *Sindicatos o funcionarios*: en más de un caso, los gremios de empleados han llevado adelante investigaciones que han culminado con procesamientos; así sucedió con el caso de irregularidades

a nivel administrativo en la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) en el período 1990-1995; 3) *Actores pertenecientes a las internas partidarias*: en este caso, generalmente se trata de militantes o funcionarios políticos de mediano nivel; un ejemplo son las denuncias por supuestas irregularidades en la aplicación de políticas de forestación, formuladas por una persona que era militante del partido de los involucrados; 4) *Actores privados que se ven perjudicados* por las acciones de los funcionarios a los que acusan: el ejemplo más difundido fue el caso de un posible tráfico de influencias en la licitación de la terminal de contenedores, en 1998.

- II. Con «ámbitos legislativos» se hace referencia a las cámaras parlamentarias y a las juntas departamentales. Su importancia deriva de dos elementos. Primero, porque funcionan como caja de resonancia de denuncias difundidas por la prensa, o porque ponen en conocimiento de la prensa hechos irregulares debatidos en su seno. Segundo, y más importante, porque la presencia de fracciones o partidos opositores, no involucrados en la gestión de gobierno (nacional o municipal) es en ciertos casos un elemento disparador de la demanda judicial.

Estos dos tipos de actores pueden combinarse en forma diferente para dar como resultado una acción judicial y sus repercusiones en la prensa, el tercer actor a considerar. Sin embargo, el primer tipo de actor siempre está, por lógica, en el inicio del proceso. De la combinación con los otros tres se forman tres procesos típicos de judicialización de los conflictos políticos.

Figura 2. Esquemas de proceso de demandas judiciales



Fuente: elaboración propia

Aunque las interacciones entre los actores puede ser mucho más compleja, estos esquemas describen a grandes rasgos la mayoría de los casos. A veces ocurren largos intercambios legislativos, acompañados de notas e investigación

periodística, que a su vez repercuten en internas partidarias, o animan a privados a aportar nuevas denuncias, como en el caso del Banco de Seguros del Estado (BSE) en 1994, o venta del Banco Pan de Azúcar (BPA) en 1996.

Así, el primer esquema describe bien lo ocurrido en el año 1991, con relación al empadronamiento irregular de autos armados con piezas importadas. La primera denuncia fue promovida por Aduanas, al descubrir casos donde dichas piezas —importadas para recambio— habían sido usadas para armar automóviles completos. De las denuncias se desprenden posibles irregularidades cometidas en intendencias del interior —especialmente en Flores— donde esos automóviles eran empadronados. De allí se genera un debate importante en la Junta Departamental, que al parecer incluyó denuncias penales adicionales. El tema llegó al Parlamento y a la prensa al revelarse que algunos de esos automóviles eran propiedad de legisladores.¹

También puede incluirse aquí la denuncia hecha por el gremio de AFE en 1995 ante el directorio de dicha empresa, referida a actos irregulares cometidos por directores y otros funcionarios entre 1990 y 1994. Si bien el asunto salió a la prensa, esta no tuvo mayor influencia en la continuación de la investigación, llevada adelante por el nuevo directorio, y la posterior denuncia. Además, puede citarse también una denuncia penal hecha por la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU) en 2003, referida a irregularidades en el BSE, así como otras ya mencionadas.

El esquema II describe alguno de los casos más importantes del período, como los procesos vinculados a la venta del BPA, el caso Focoex y las irregularidades vinculadas al Instituto Nacional de Oncología (Indo), todas en el período 1995-1999. En el primer caso, si bien el debate público y legislativo sobre el sistema financiero y la venta de bancos privatizados era muy ácido ya desde algunos años antes, es con la actividad de un diputado nacionalista que se dispara la percepción pública de existencia de serias irregularidades. Al parecer fue ese mismo diputado el que reveló la existencia de un documento considerado clave para demostrar la responsabilidad penal de los jerarcas, también nacionalistas, finalmente procesados y condenados. En el segundo caso, la trama es más compleja. Según algunas notas de prensa, es un miembro del Partido Colorado —Alfredo Solari— quien difunde la existencia de posibles irregularidades en los préstamos realizados al Ministerio de Salud Pública (MSP) por la agencia española Focoex. Estas denuncias son hechas durante la campaña electoral de 1994. Posteriormente, sin embargo, el tema es tomado por diputados de izquierda, en particular el diputado Leonardo Nicolini, quien realiza serias acusaciones contra jerarcas del gobierno anterior, del Partido Nacional. Un periodista de *Brecha* opina que el Partido Colorado bajó el nivel de las denuncias debido al ajustado resultado de las elecciones de 1994, que obligó a acordar con el Partido Nacional para compartir el ejercicio del gobierno.² De ser correcto

1 *Brecha*, 18/10/1991 y siguientes ediciones

2 *Brecha*, 27/10/1995.

esto, el impacto público del hecho se debe atribuir a la presencia de actores de oposición no vinculados al ejercicio del gobierno, precisamente la izquierda.

Una observación similar puede hacerse en otros casos, donde son correligionarios de los acusados, o socios de coalición, quienes publicitan los hechos irregulares, pero son los parlamentarios de izquierda quienes dinamizan la denuncia y a veces directamente las hacen efectivas en juzgados.

Finalmente, el tercer modelo describe aquellos casos donde la prensa actuó de manera predominante para impulsar el asunto. Se pueden mencionar dentro de este tipo las investigaciones por supuestas irregularidades cometidas por un integrante de la Comisión Técnico Mixta de Salto Grande (1995) y las denuncias por posible tráfico de influencias hechas por un privado contra un exministro del gobierno nacionalista, con motivo de la licitación de la Terminal portuaria de Montevideo (1998). De forma quizás más paradigmática, se incluye aquí la investigación y procesamiento de varios funcionarios con motivo de irregularidades en la distribución de la publicidad oficial (1999). Este último hecho, en realidad, se inició a raíz de la investigación judicial de posibles delitos cometidos por el director de una revista, a la vez exdirigente del Partido Colorado y férreo opositor a la fracción dominante, el Foro Batllista. Sin embargo, parece innegable la influencia que tuvieron las denuncias públicas de distintos medios, así como un severo cuestionamiento hecho por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) y la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU).

Además, es en esos casos donde algunos jueces y fiscales comienzan a actuar de oficio. También en las denuncias hechas en prensa contra el secretario privado del intendente de Montevideo (1999) aparecen magistrados actuando de oficio. Algo similar había ocurrido ya en 1992, ante la difusión pública de un intento de soborno que involucró a ediles de Maldonado.

Análisis de hipótesis en casos de conflictos internos al sistema político

En este apartado se revisa la evidencia disponible a favor de cada hipótesis planteada. La primera hipótesis proponía que:

El incremento de la competencia inter e intrapartidaria en un contexto donde el manejo de recursos públicos es más restringido para actores políticos de bajo y mediano nivel, genera fuertes incentivos para denunciar supuestos actos de corrupción.

La competencia entre fracciones de partidos está en el inicio de la mayoría de los casos de alta complejidad detectados, casi todos los cuales se ubican en el período 1995-1999 y vinculados a acusaciones contra jerarcas de la administración nacionalista gobernante hasta 1995. En el que puede ser considerado el caso más importante de todos —las acciones judiciales sobre la venta del BPA—, el elemento disparador fue un documento revelado por un diputado del propio Partido Nacional. Sin embargo, en estos casos la trama es muy compleja y es

difícil decidir hasta qué punto es la competencia entre fracciones del Partido Nacional, o entre el conjunto de los partidos, un elemento decisivo para la judicialización. En esos casos parece haber pesado más la fuerte percepción de que se habían cometido irregularidades particularmente serias, por lo que los dirigentes nacionalistas se pudieron haber sentido impulsados a volver transparentes los hechos antes que llegaran las elecciones del año 1999. En la prensa se encuentran declaraciones de ese tenor.

De todas formas, es más sencillo encontrar evidencia del peso de la competencia entre fracciones en casos menos complejos. Por ejemplo, una demanda del 2003 contra el exdirector de Aduanas, Pablo Ilarietti, por abuso de funciones, parece estar motivada principalmente por enfrentamientos entre las mayores fracciones del Partido Colorado. Es interesante además que ese caso generó grandes dudas en los magistrados, al punto que la absolución fue decidida en casación por la SCJ, en fallo dividido.³ Se había comprobado la existencia de una irregularidad —traspaso de fondos de un rubro presupuestal a otro— pero no quedaba claro si eso debía, o no, considerarse delito. Por otra parte, un conjunto de demandas judiciales contra otro director de Aduanas, Víctor Lissidini, podría interpretarse como una revancha, aunque en ese caso parecen haber jugado también intereses vinculados al contrabando. Más claramente: a raíz del procesamiento de Ilarietti varios ediles colorados presentaron una demanda contra el intendente de Montevideo por entender que había hecho lo mismo en varias ocasiones.

Estos últimos casos muestran situaciones donde no queda claro el carácter doloso —es decir, intencionalmente irregular— de los comportamientos. Las complejas maniobras con rubros del presupuesto también pueden atribuirse a la necesidad de ajustar el funcionamiento de organizaciones rígidas a contextos cambiantes. Lo esencial, sin embargo, es que existan interesados en denunciar los hechos. Además de los rivales políticos, otros actores pueden actuar denunciando o promoviendo las denuncias. Eso lleva a la segunda hipótesis planteada.

Aparecen nuevos actores con menor dependencia hacia los actores políticos, por su poder u origen (empresas no nacionales), por no tener esperanza de obtener compensaciones futuras por su silencio actual, o por haberse desligado de las redes clientelísticas típicas de los años cuarenta y cincuenta (sindicatos de funcionarios públicos) o simplemente por expresar valores de transparencia y rechazo a prácticas irregulares. Esto en un contexto donde se incrementan las presiones y oportunidades para el apartamiento de las normas, sea por necesidades de financiación de los partidos frente a costos crecientes de las campañas electorales, por el crecimiento de los negocios entre organismos públicos y privados, o por las necesidades de adaptar el funcionamiento burocrático a realidades cambiantes.

Las ilustraciones más características de esta hipótesis se dan cuando las acciones judiciales derivan de conflictos en el marco de contratos entre empresarios

3 Sentencia de casación 248/006 del 22/12/2006.

privados y organismos públicos, o actores con influencia sobre ellos. Hay tres casos donde esto se observa claramente. En el caso de irregularidades en el BSE por contrataciones de empresas para el mercado de autos (1994), existía una denuncia penal realizada por diputados de izquierda a partir de información obtenida por el sindicato. Sin embargo, la demanda solo se activó cuando en un juicio civil planteado por la empresa que había sido perjudicada en la contratación, se presentó evidencia fuerte —una grabación— que revelaba la comisión de varios delitos por parte de los directores políticos del BSE. En el caso de la licitación por la concesión de la terminal del puerto de Montevideo («caso Ovalle», 1999) surgió evidencia —de nuevo una grabación— de tráfico de influencia a favor de una de las empresas que competía en la licitación. La evidencia fue entregada por la empresa que estaba perdiendo en ese tráfico, y es muy significativo que, según el semanario *Búsqueda*, en el Parlamento se tenía conocimiento de la existencia de la grabación desde unos cuantos meses antes.⁴ Posteriormente a la denuncia judicial, los involucrados señalaron que al no presentarse directamente a la justicia, los empresarios buscaban usar el efecto mediático para inclinar la balanza de la licitación a su favor.⁵ Al parecer, más que la persecución de la demanda, la empresa buscaba parar el proceso licitatorio —cosa que logró—, también porque en ese momento el delito de tráfico de influencias no estaba tipificado. El tercer caso importante es el conocido como «Cangrejo Rojo». Allí la demanda judicial surge directamente de empresarios norteamericanos que entendían que habían sido estafados por socios uruguayos. Estos tenían fuertes vinculaciones políticas (incluyendo al hijo del entonces presidente) y al parecer las usaban —o decían que podrían usarlas— en beneficio de los negocios comunes.

Otra situación diferente se da cuando la denuncia surge de actores no comprometidos o que rompen los lazos de lealtad con estos. Típicamente, es el caso de los sindicatos que acometen labores de investigación, y que en varias ocasiones son esenciales para que las irregularidades sean descubiertas. Además del caso del BSE en 1994, se encuentra el caso de irregularidades cometidas en AFE hasta el año 1994, y denunciadas por el sindicato a la dirección del ente que asume funciones en 1995. Luego de una investigación administrativa, es la dirección la que hace la denuncia penal.

Las investigaciones gremiales fueron objeto de atención por parte de los ministros de un tribunal de apelación, en ocasión de un litigio entablado por un asesor del directorio del BPS contra un dirigente gremial. El tribunal advirtió que los gremios no debían inmiscuirse en investigaciones que correspondían a la institución policial o judicial.⁶ El PIT-CNT solicitó aclaraciones, pero no encuentra en la prensa de ese año (1997) noticia de que se hubiera respondido.

Finalmente, existen casos donde individuos muy cercanos a los hechos deciden denunciar públicamente irregularidades. Los casos más notorios refieren

4 *Búsqueda*, 3/12/1998; 10/12/1998; 17/12/1998.

5 *Búsqueda*, 23/12/1998.

6 *Búsqueda*, 7/8/1997.

casi todos a la administración nacionalista. En 1996 un particular denuncia la existencia de tráfico de influencias y otros delitos en las relaciones entre su patrón, un conocido empresario privado —Igor Svetogorsky— y altos funcionarios del gobierno anterior; además quien fuera secretaria del expresidente Luis Alberto Lacalle realiza varias denuncias por hechos de apariencia irregular, y también en 1996 una funcionaria nacionalista presenta demandas por irregularidades en normas referidas a forestación, cuyos cambios habrían favorecido a varios políticos herreristas. En estos casos, las indagatorias judiciales no arrojaron resultados.

En varios casos, la aparición de denuncias públicas de casos de irregularidades parece depender parcial o totalmente de la presencia de testigos que se sienten obligados a revelar hechos que consideran indignantes. Ya se han mencionado denuncias realizadas por particulares contra exfuncionarios del gobierno del Partido Nacional. Más claramente este elemento aparece durante las investigaciones parlamentarias sobre irregularidades en la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), en las declaraciones de un funcionario de carrera ante la comisión investigadora en la Cámara de Representantes. Se trata de un exgerente que presencié una discusión entre integrantes del directorio y un contador de nombre Ghigino, ya fallecido, cuando este descubrió un caso de corrupción. Según este exgerente, «Ghigino era un confeso y fervoroso militante del Partido Colorado y se sentía ofendido en su fuero íntimo» al percibir que los directores —también colorados— intentaban ocultar o minimizar el hecho.¹ El mismo tipo de justificación aparece en las denuncias iniciales sobre el caso Areán —realizadas al semanario *Brecha*— por una militante de izquierda.

Estas manifestaciones de menos tolerancia a las irregularidades coexiste con la justificación del uso particularista de los recursos públicos. Como ya se ha dicho, parece claro que entre muchos funcionarios de mediano y alto nivel se considera aceptable el uso particularista de recursos públicos, siempre y cuando este uso se pueda justificar éticamente. En el año 2002, un director de una entidad pública no estatal, acusado de irregularidades en contrataciones, argumentaba que no estaba mal «darle trabajo» a quién lo necesita, así fuera un familiar.² En el caso del director de Aduanas procesado y luego absuelto por abuso de funciones, la transferencia de rubros parece ser una práctica relativamente habitual en los organismos públicos, justificable en términos de mejorar el servicio. En términos generales, los hechos no son calificados como acto de corrupción en forma automática, sino que más bien existe toda una construcción del significado delictivo del comportamiento, para lo cual la existencia de instigadores de

1 *Búsqueda*, 28/8/2003: 14.

2 *Búsqueda*, 8/2/2002. En el año 2008 generaron un fuerte debate las declaraciones del presidente de la SCJ, admitiendo que se hacían designaciones directas a familiares de funcionarios judiciales para ingresar en el Poder Judicial (*El País*, 2/7/2008).

la moral³ (ampliando el sentido del término de Becker) es importante e incluso imprescindible en estos casos.

El incentivo para la denuncia se complementa con las presiones para apartarse de las normas. Como ya se señaló, el costo de las campañas electorales ha crecido con el correr de las décadas, y al descender también los niveles de militancia, el aporte de privados se hace muy relevante para sostener las finanzas de los partidos. Según Casas (2003), los bancos son los principales mecanismos para la retribución de contribuciones, y es allí donde se ubican los recaudadores. En el caso de los gobiernos de Sanguinetti, los recaudadores fueron ubicados en el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), lo que posibilitó la retribución a empresas constructoras que realizaban aportes importantes. Es interesante esta observación, pues en el BHU es donde se encuentran varios procesamientos de funcionarios públicos de alto nivel (Casas, 2003: 145). De todos modos, realizar un nexo causal entre financiamiento de partidos y corrupción no es sencillo, pero es un tema que los propios actores políticos manejan. En el caso de las demandas contra Juan Carlos Bengoa, en 2006, se decía que era «el contador de Danilo [Astori]» y un edil del Partido Colorado relacionaba los supuestos ilícitos con la campaña financiera del Encuentro Progresista (EP) (Alfano y Werner, 2008: 21).

En síntesis, aunque las hipótesis muestran ser plausibles, resulta claro que no son suficientes para agotar la necesidad de comprender más el fenómeno de la judicialización de los actos de corrupción. En realidad, en algunos de los casos más complejos, todos los elementos mencionados —competencia política, ruptura de redes de lealtad, presión para eludir normas— están presentes, junto con un conjunto de elementos que aún quedan por dilucidar. En otros casos, no se encuentra evidencia clara de todas las hipótesis. En conjunto, sin embargo, estas se pueden mantener.

3 «Instigadores de la moral» o empresarios morales es una expresión propuesta por Howard Becker para designar aquellas personas que tenían la iniciativa de crear o instigar la aplicación de normas, lo que para el sociólogo norteamericano era el punto decisivo en la construcción de la conducta desviada (Becker, 1971: 137 y ss).

Los casos donde la sociedad civil actúa judicialmente contra los actores políticos

La exposición de los casos donde actores de la sociedad civil se enfrentan a actores políticos se divide en dos capítulos. En el presente, se abordan los casos donde la promoción de la acción judicial se origina en la sociedad civil.

Principalmente, los casos referidos a este tipo se agrupan en dos grandes tipos de temáticas: defensa de derechos humanos, referidos a crímenes cometidos durante la dictadura (1), y protección de intereses difusos, especialmente ambientales (2).

Los casos de defensa de derechos humanos

Descripción

Como ya se ha señalado, en el año 1985 se presentaron numerosas demandas por violaciones de derechos humanos durante la dictadura. Los acontecimientos siguientes tuvieron como consecuencia la desaparición de este tipo de casos en los años posteriores. Entre 1987 y 1996 se encuentran pocos casos, el principal es la solicitud a un juzgado de menores de que ordenara la identificación de un menor, del que se sospechaba que había sido secuestrado, y su eventual restitución. Este caso (Riquelme) fue iniciado en los últimos días de 1989, cuando la demanda original en la órbita penal fue clausurada por orden del ejecutivo. Dada sus características, que implican serios conflictos de derechos entre personas que finalmente son todas víctimas de la dictadura, el caso ameritaría un análisis pormenorizado que no puede hacerse aquí.

El otro caso que se presenta antes de 1996 es la denuncia contra el ex-canciller de la dictadura, Juan Carlos Blanco, por la desaparición de la maestra Elena Quinteros. Esta demanda es llevada adelante por senadores del Frente Amplio. Quizás podría agregarse, por sus notorios vínculos con el tema, el caso de homicidio del químico chileno Eugenio Berríos. Como fuere, todos estos casos permanecen bloqueados durante esos años. Así, las únicas compensaciones que pudieron obtener las víctimas fueron reparaciones económicas.⁴

4 Esto originó un debate que también debería ser mejor analizado, entre quienes entendían que era ético cobrar las indemnizaciones y quienes entendían que no lo era —porque constituiría una especie de ‘venta’ del derecho a la verdad. En Uruguay ese debate tuvo poca repercusión, pero en Argentina fue mucho más agudo. Por otra parte, el hecho de que el Estado, al conceder reparaciones, estaba reconociendo su responsabilidad en las violaciones de derechos

En ese contexto, a comienzos de los años noventa, la posibilidad de abrir alguna vía de investigación sobre el tema estaba prácticamente cancelada.

En 1996, comienzan a notarse ciertos cambios: la revista *Posdata* publica declaraciones de un oficial retirado que revela la existencia de enterramientos de personas desaparecidas en predios del ejército. En 1997 una denuncia realizada por el senador Rafael Michelini lleva a que un juez penal decida investigar la posibilidad de que existan enterramientos clandestinos en batallones del ejército. El fiscal actuante solicita que el expediente sea enviado al Poder Ejecutivo en cumplimiento de la ley de caducidad, pero el juez que entendía en el caso se opone argumentando que para que eso fuese obligatorio sería imprescindible determinar la fecha de ocurrencia de los hechos, y por lo tanto corresponde investigar antes de consultar al Ejecutivo. La controversia deriva —contra las interpretaciones dominantes en materia procesal— en un tribunal de apelaciones, que respalda la opinión del fiscal y critica al juez. En ese momento, además, aparecieron opiniones desde la izquierda oponiéndose a la vía judicial para resolver el tema de los desaparecidos.⁵ La alternativa que se había manejado en conversaciones oficiosas era la de crear una comisión que diera cuenta del destino de los desaparecidos, pero la idea fue abandonada debido a la intransigencia de los mandos militares.

Sin embargo, la discusión en materia de derechos humanos y sus violaciones durante la dictadura no quedó paralizada. En 1999, un exsoldado denuncia ante la SCJ haber participado en el enterramiento de Elena Quinteros. En ese momento, la acción de la SCJ, que pasó las declaraciones a un juzgado penal, generó fuertes críticas desde el ejército. A pesar de que la validez de la denuncia del exsoldado era dudosa (parecía tratarse de un hombre con problemas de salud mental) el hecho sirvió de base para una acción de amparo en un juzgado de lo contencioso administrativo, que solicitó se ordenara al Poder Ejecutivo proceder a la investigación del hecho. El fallo acogió el recurso y puede considerarse clave en la evolución de los acontecimientos, porque es el primer fallo claramente positivo en el tema y especialmente porque fue respaldado por un tribunal de alzada. A partir de allí se solicita la reapertura del caso, antes archivado. A esa altura, aparece de nuevo la idea de solucionar el tema con una comisión especial, que finalmente se concretaría en el año 2000. Sin embargo, las denuncias judiciales continuaron y cobraron fuerza, especialmente cuando se produce el primer procesamiento por responsabilidades de violaciones a los derechos humanos en la dictadura: precisamente, el procesamiento del excanciller y senador Juan Carlos Blanco, por la desaparición de Elena Quinteros.

Como se argumentará más adelante, fue importante durante todo el período la presión de organismos internacionales y otros actores no nacionales. En 1992 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) había observado a

humanos, no tuvo consecuencias políticas, pese a que el semanario *Brecha*, por ejemplo, insistió sobre eso (*Brecha*, 18/5/1990)

5 Véase p. 69 y ss.

Uruguay por la aprobación de la ley de caducidad. Otras manifestaciones adversas se sucedieron en los siguientes años, sin que los gobiernos nacionales sintieran demasiada presión a los efectos de avanzar en las investigaciones previstas en el artículo 4.º de la ley. En 1997, la CIDH solicita explicaciones a Uruguay sobre por qué no instrumentó las recomendaciones de 1992. Hacia finales de ese mismo año el juez español Baltasar Garzón envía un exhorto a la justicia uruguaya solicitando poder interrogar a militares uruguayos que participaron del Plan Cóndor. En ese caso, de nuevo como en la denuncia de Rafael Michelini del año 1996, el juez discrepa con el fiscal cuando este solicita el archivo aludiendo al principio de territorialidad. El juez actuante entiende que se debe tener en cuenta el principio de cooperación jurídica internacional, pero de todos modos envía los antecedentes al Poder Ejecutivo para que se decida si el caso va a ser comprendido en la ley de caducidad. En 1999 comienzan a llegar a Uruguay pedidos de jueces argentinos para interrogar primero, y luego para solicitar prisión preventiva con vistas a una eventual extradición, referidas a los militares participantes en el Plan Cóndor. Poco después, siempre en 1999, se hace pública una carta donde el escritor argentino Juan Gelman solicita al presidente Sanguinetti el cumplimiento de un compromiso personal para investigar el paradero de su nuera y su nieta. Esa carta luego es acompañada por solicitudes formuladas por intelectuales de gran prestigio internacional, incluyendo varios premios Nobel. Como se sabe, apenas cambió el gobierno se logró dar con el paradero de la nieta de Juan Gelman.

Análisis de las hipótesis: casos de defensa de derechos humanos

La primera hipótesis planteada para los conflictos entre actores del sistema político y actores de la sociedad civil planteaba que:

Los conflictos judicializados expresan las dificultades crecientes de los actores políticos para canalizar los conflictos y demandas por sus propios medios, generalmente recurriendo a la negociación con los demandantes, a la represión, o a una combinación de ambas. La vía judicial aparece cuando estas alternativas no están disponibles o no obtienen consensos claros en el conjunto de los actores partidarios.

Los sectores políticos que condujeron el gobierno en la década del noventa mostraron fuerte resistencia a permitir las investigaciones, judiciales o no, sobre violaciones de derechos humanos durante la dictadura. Cuando Michelini presenta la demanda de 1997 (enterramientos en el batallón 13) no fue acompañado por otros sectores políticos. En particular, no fue acompañado por el Encuentro Progresista. De hecho, cuando el juez actuante en la denuncia de Michelini se pronuncia por investigar, algunos juristas vinculados al líder del Encuentro Progresista, concretamente Gonzalo Fernández, critican la decisión, como ya lo

había hecho con el propio demandante.⁶ Dada la importancia que luego habría de tener Fernández, conviene detenerse a revisar su posición.

En su artículo del 27/3/1997, Fernández comienza con un cuestionamiento a la actitud de enviar a la justicia conflictos políticos. El efecto principal, argumenta, es «desinflar» el problema, disolviendo «la insoportable tensión política» y sumergiendo el asunto en el olvido. En el caso de las denuncias por los enterramientos, Fernández opina:

Lo digo con todo respeto. Me parece una formidable estafa de etiquetas. Algo así como abrir las rendijas a la verdad, tan luego para volver a cerrarlas [...] Un general —que ya debería estar arrestado— ha entonado vientos de guerra. Pues bien, si fuera a la guerra, el juez encara la batalla munido de un tenedor (*Brecha*, 27/3/1997: 4).

Luego se recuerda que, aunque «un asesino es siempre un asesino [...] no lo quiso así la voluntad popular y a ese veredicto inapelable hemos de someternos». Finalmente, se pone el acento en el hecho de que, durante 1985 y 1986, la justicia no logró procesar a nadie por estos temas, que la SCJ aceptó la constitucionalidad de la ley —y probablemente volvería a hacerlo—, y que aun cuando no fuera así, muchos delitos han prescripto. Por tanto, concluye, «pedirle a un juez que salga a remover tumbas por los cuarteles constituye una utopía jurídica [...] el capítulo penal de los militares está definitivamente clausurado» (*Brecha*, 27/3/1997: 4).

Es decir, Fernández esgrime dos argumentos contra la vía judicial. Primero, la responsabilidad penal de los militares es un asunto jurídicamente cerrado. Segundo, si no estuviera cerrado, es una vía muerta, pues los jueces no pueden hacer nada «contra el terror del Estado».

Evidentemente, las palabras de Fernández no deben interpretarse como un abandono de la reivindicación de solucionar —de alguna manera— el tema, pero parece evidente que a esa altura el Encuentro Progresista, que ya avizoraba como próxima la asunción del gobierno (había arañado la victoria en las elecciones de 1994) buscaba algún tipo de acuerdo con los mandos militares. En esos momentos (marzo de 1997) Tabaré Vázquez acababa de reunirse con los mandos, tras obtener autorización del presidente. Seguramente, apoyar demandas maximalistas sobre el tema solamente hubiera garantizado el fracaso de cualquier tentativa de acuerdo. Sin embargo, y al mismo tiempo, el líder del EP no podía enfrentarse a los sectores que dentro de la coalición presionaban a favor de la investigación.⁷ En todo caso, la actitud del EP mereció críticas desde los organismos de defensa

6 *Brecha*, 27/3/1997, 18/4/1997; *Búsqueda*, 2/5/1997.

7 Es interesante observar —aunque escapa a los objetivos de esta investigación— que en este como en otros casos la actitud ambivalente de la principal fuerza de izquierda podría responder a una fuerte dificultad para generar consensos internos por medio del debate público. Algo similar parece haber ocurrido con el caso Focoex. La ambivalencia del Frente Amplio también se daba frente a otras iniciativas provenientes de movimientos sociales (Falero, 2008).

de derechos humanos —particularmente los familiares⁸— y más tarde se prolongó en discrepancias con el PIT-CNT.⁹

La actitud de los principales dirigentes de izquierda genera, en los hechos, un consenso, en el sistema político, sobre la inaplicabilidad o inconveniencia de la vía judicial. Pero, al mismo tiempo, señala la falta de consenso sobre una solución alternativa.

No es difícil entender esto de parte de los sectores de los partidos tradicionales más resistentes a las investigaciones, pero, ¿por qué sectores más flexibles, e incluso la mayoría de la izquierda, compartieron en los hechos esa apreciación? Posiblemente, la respuesta sea que el proceso no se podría controlar si los casos comenzaban a ser recogidos por los jueces. En efecto, la autonomía operacional del sistema judicial podría llevar a que se aceptaran algunas tesis sobre el carácter continuado de los delitos de desaparición, o de la imposibilidad de contabilizar los años de régimen de facto para decretar la prescripción de delitos muy graves, más cuando comenzaban a ratificarse convenios internacionales en la materia. En términos más sencillos, el sistema jurídico opera sobre reglas propias, que no pueden eludirse sin deslegitimarlo o directamente disolverlo en sus funciones. Por tanto, con independencia de las preferencias ideológicas de los operadores jurídicos, era posible que finalmente algunos o muchos responsables fueran procesados. La pérdida de control de este proceso, por parte del sistema político, podría tener como consecuencia la proliferación de acciones de desacato de parte de los militares.¹⁰ Para la izquierda, un enfrentamiento institucional con los militares era, por lo menos, riesgoso.

Además, la ambivalencia de la izquierda en este tema no era nueva. Según se desprende de una investigación sobre el movimiento de Madres y Familiares de Uruguayos detenidos desaparecidos, ya en 1984 las reacciones de los políticos a las demandas de justicia no era auspiciosas, y esto incluía a sectores de la

8 *Búsqueda*, 16/10/1997.

9 *Brecha*, 4 y 11/6/1999.

10 Una clave se puede obtener del análisis que el citado Raúl Enrique Rojo hace sobre la actuación del Poder Judicial argentino en el procesamiento a militares por este tipo de delitos, y el bloqueo a estas actuaciones a finales de la década del ochenta. Según este autor, el discurso del gobierno de Alfonsín, con fuerte acento en la necesidad de juzgar las violaciones, fue tomado al pie de la letra por algunos de los jueces actuantes, incluso a pesar de que la mayoría había sido designada y había actuado durante la dictadura. Así, aunque hubo sobreesimientos y clausuras de procesos, también se produjo una proliferación de casos que sí fueron procesados. El resultado fue un restablecimiento de la red de lealtades en el interior de las fuerzas armadas argentinas. Como ya se mencionó, una de las características distintivas del proceso argentino fue la debilidad de los militares tras la derrota en Las Malvinas. Esta debilidad permitió al gobierno de Raúl Alfonsín promover juicios contra las juntas militares que habían gobernado el país desde 1976. Estos juicios terminaron con procesamientos, pero luego, en 1987, el desacato de un militar a la convocatoria de un tribunal culminó con el levantamiento armado del coronel Rico, y tras esto con la clausura de la acción judicial, sancionada mediante leyes (ley de punto final, de obediencia debida). Luego, el gobierno de Carlos Menem complementó esto concediendo un indulto general a los involucrados (Acuña y Smulovitz, 1995; Rojo, 2003).

izquierda —al menos en la percepción de los integrantes del movimiento. En 1987, cuando comenzaba a organizarse la comisión pro referéndum, se percibía un apoyo más decidido desde el Movimiento de Rocha y los allegados a Gutiérrez Ruiz que desde la presidencia del Frente Amplio.

Entre los argumentos en contra de la hipótesis planteada, está el hecho de que se generó cierto acuerdo sobre la búsqueda de una solución a través de la llamada Comisión para la Paz. Este tipo de solución ad hoc puede interpretarse como una salida negociada —en la medida en que no se apela a un tercero con autoridad, sino a los aportes voluntarios de los involucrados. Sin embargo, esta solución fue adoptada luego de que se hubieran producido ya procesamientos por este tema, y seguramente como consecuencia de la presión internacional. Además, no está claro que esta solución contara con el acuerdo de todas las fracciones de los partidos tradicionales. Por tanto, la afirmación de que no existía consenso sobre la alternativa a la vía judicial parece mantenerse.

Dicho de otra forma, los hechos sugieren que la vía judicial emergió a pesar de la voluntad mayoritaria dentro del sistema político. Lo que refleja, también, la mayor autonomía que obtienen las organizaciones de la sociedad civil que actúan en el tema. Esa es precisamente la segunda hipótesis planteada:

Estas dificultades se relacionan con la mayor autonomía de actores de la sociedad civil, tales como la prensa y los nuevos movimientos sociales.

Es significativo que los integrantes del movimiento de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos oscilaran, en 1987, entre si debían convocar al referéndum contra la Ley de Caducidad por sí solos o si debían aliarse a los partidos, ya que sin sus aparatos no era posible llevar adelante el enorme trabajo de la recolección de firmas (Demasi y Yaffé, 2005: 51-65). Como ya se observó, las relaciones del movimiento con los partidos era problemática, incluyendo en esto al grueso de la izquierda. Esto se tradujo en que, luego de la derrota en el plebiscito, el movimiento quedara muy debilitado. Pero, al mismo tiempo, lo dotó de gran autonomía para operar.

La construcción de poder debió realizarse mediante una estrategia doble. En primer lugar, se trataba de poner el tema de las violaciones de derechos humanos en el contexto de un dilema ético: las violaciones de derechos humanos como agresión a normas fundamentales de la convivencia humana y manifestación de una injusticia inaceptable. En ese sentido, el elemento más importante era poner en discurso el hecho de que había crímenes cuya calidad estaba más allá de la política. Por ejemplo, el negar a los familiares la posibilidad de realizar el duelo de sus muertos. Así, el discurso de las organizaciones y quienes las apoyaban se centran en destacar la ignominia de estas actitudes, reñidas incluso con la ética militar. Un segundo elemento, para nada menor, era lograr mostrar que algunas de las víctimas no podían ser responsables de nada, en tanto eran niños.

Esta y otras medidas implicaban quitar el tema de la discusión partidaria y ubicarlo en el terreno de lo humanitario (Demasi y Yaffé, 2005: 84). La otra parte de la estrategia fue recurrir al escenario internacional, tal como se ha señalado

arriba. Tanto una como otra estrategia tenía como efecto limitar el control que los partidos podían tener sobre el tema, y al mismo tiempo, dotaban de márgenes de libertad a los actores interesados en la promoción de las causas.

Finalmente, tampoco se pueden cancelar los reclamos por vía administrativa. Esa era la tercera hipótesis planteada.

Los conflictos judicializados también expresan las dificultades del Estado para responder administrativamente a estas demandas, porque la temática desborda el diseño clásico de la burocracia, los problemas ambientales, las luchas por la identidad.

Una vez cancelada la posibilidad de juzgar a los responsables, en 1989, se abrieron instancias judiciales procurando la reparación económica de los damnificados. Estas fueron favorables para los reclamantes —a pesar de alguna sentencia contraria—, e incluso el Ministerio de Defensa terminó negociando el pago de reparaciones con los representantes de las víctimas.

Resulta evidente que esto no satisfizo los reclamos, dado que el dinero no resolvía el problema moral implicado en los crímenes y no solucionaba el problema de la verdad sobre el destino de los desaparecidos. Por otra parte, la propia Ley de Caducidad preveía la utilización de vías administrativas para realizar investigaciones. Suponiendo que fuera posible acotar el problema a la obtención de la «verdad», los acontecimientos posteriores a 2005 mostraron que acceder a ella no era fácil, principalmente por la dura resistencia de los militares a reconocer responsabilidades. De allí que una solución por las vías regulares de la administración era prácticamente imposible, incluso cuando resulta claro que hasta el 2000 no hubo interés de los gobiernos por proceder de esa forma.

En resumen, aún cuando la complejidad del tema no puede ser reducida a estas observaciones, la evidencia indica que es correcto afirmar que el tema de los derechos humanos no pudo ser resuelto por el sistema político por ninguna de las vías intentadas hasta el 2000. No pudo ser simplemente eliminado de la agenda pública, dada la presión combinada de las organizaciones locales y las internacionales. Tampoco era sencillo llegar a una negociación puesto que los actores involucrados —militares y organizaciones de defensa de derechos humanos— mantuvieron actitudes irreductibles, y suficiente autonomía como para bloquear acuerdos. La solución finalmente adoptada llegó cuando el Poder Judicial había comenzado a actuar, pese a la oposición de la mayoría de los actores políticos.

Los casos de acciones por temas ambientales

Descripción del caso de contaminación por plomo en 2001

En el año 1997 se encuentra el primer caso vinculado a la temática ambiental.¹¹ Se trata de vecinos de El Pinar que solicitan reparación por «daño moral» contra la Intendencia de Canelones debido al vertido de basura en la zona. El fallo, favorable a los demandantes, podría haber abierto la puerta para posteriores acciones, en especial vinculados a los problemas de contaminación por plomo detectados en barrios de Montevideo y zonas de Canelones. Debe señalarse, en primer lugar, la característica de la demanda de 1997: se trata de un recurso que está diseñado para proteger daños individuales, y que se adaptó a fines de cubrir situaciones que afectan a un colectivo.

Pero seguramente el caso más importante refiere a las acciones colectivas emprendidas a raíz del descubrimiento de casos de contaminación por plomo, primero en Montevideo y luego en Canelones, en el año 2001.

El descubrimiento de que existía contaminación por plomo se debió a la iniciativa de un matrimonio de La Teja cuyo hijo de seis años presentaba síntomas de difícil diagnóstico, en especial una anemia persistente y trastornos de conducta. Debido a que los médicos no lograban encontrar el origen de esas anomalías, el matrimonio comienza a indagar por su cuenta. Al averiguar que esos síntomas podían corresponder al ingreso de plomo en el organismo, sugieren al pediatra que se investigue esa posibilidad. Una radiografía, y luego un análisis específico de sangre, confirman la sospecha. Esto ocurrió en agosto del 2000.

A partir de allí esa familia avisa a sus vecinos del tema y crece la lista de niños en los que se descubre la contaminación. La información corre de boca en boca, pero todavía no es de dominio público. En octubre de 2000 los vecinos que están enterados se reúnen en el domicilio de los primeros afectados, con la presencia de técnicos del Centro Comunal Zonal 14. Al parecer, algunos de estos técnicos solicitaron prudencia a fin de no generar pánico, pero «el alerta corrió como reguero de pólvora entre las familias de la zona de Gowland y Carlos de la Vega, en la Teja».¹² En los meses del verano los afectados no se sintieron satisfechos con las respuestas institucionales, que al parecer fueron escasas y poco convincentes.

En febrero de 2001 el asunto toma estado público debido a notas de *La República* y *Brecha*. El tema es atendido por actores políticos, especialmente en el Parlamento. En marzo se realiza una segunda asamblea de vecinos, a la que asisten unas ochenta personas que escuchan las explicaciones de funcionarios de

11 Algunas notas de prensa señalan que hacia 1993 organizaciones ambientales de Rocha pensaban plantear demandas por la desecación de los bañados, pero no se pudo confirmar si efectivamente se hicieron. Sí hubo demandas por este tema presentadas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), pero no caen dentro del universo de casos definido para este trabajo porque este tribunal no está en la órbita del Poder Judicial.

12 *Brecha*, 16/2/2001: 13.

la Intendencia de Montevideo (IM). El periodista destaca la ausencia de autoridades de los ministerios involucrados (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente —MVOTMA— y MSP) pese a que habían sido invitados y habían anunciado su concurrencia. De todos modos, las respuestas de los funcionarios municipales no conforman a los vecinos, que desde antes venían reclamando información clara y confiable. En efecto, el problema principal implica poder determinar con certeza qué niveles de plomo en sangre son tolerables, qué trastornos genera la contaminación, qué grado de irreversibilidad tiene el problema y cómo se financia la atención. En una medida no menor, el problema es también determinar la o las fuentes de la contaminación, y por tanto las responsabilidades. Allí se mencionan, sucesivamente, las fundiciones y recicladoras de baterías, los rellenos de escoria industrial sobre las que están montadas muchas de las viviendas, las curtiembres y hasta la propia refinería de ANCAP, que está en la zona y fabrica nafta con plomo. Sin embargo, la impresión general que dan las autoridades es la de un absoluto desconcierto.¹³

En marzo se organiza la primera comisión interinstitucional, en forma de Comité de Emergencia Sanitaria. Al mismo tiempo, el movimiento vecinal crece en actividades, organizando manifestaciones con pancartas donde se lee «Sí a la vida, no a la contaminación». Según *Brecha*, en una asamblea de abril hace su aparición un grupo aparentemente vinculado a la Corriente de Izquierda que propone medidas más radicales. Al no ser estas acogidas por el grueso del movimiento, que opta por continuar el camino de la presión pública, la difusión y el diálogo con el comité de emergencia, este grupo realiza quemas de cubiertas en la vía pública y comienza una huelga de hambre, al parecer sin mayores éxitos.¹⁴ Sin embargo, una de las propuestas del grupo radical sí es recogida: la de presentar un recurso de amparo ante un juzgado de lo contencioso administrativo. En efecto, este recurso se presenta en abril, al tiempo que el propio fiscal de corte recibe a los vecinos y se compromete a instruir a un fiscal civil para que lleve adelante acciones. En los meses siguientes se continuarán dos acciones judiciales en paralelo: el amparo y la acción del fiscal designado, Enrique Viana.

Pero a partir de abril el problema toma nuevo impulso al multiplicarse los casos detectados y aparecer nuevos en otras zonas de Montevideo y Canelones. Esta expansión se caracteriza por una creciente tensión en las relaciones entre el movimiento de vecinos, la prensa y las diversas instituciones de gobierno y sanitarias que tratan de atender el tema. *Brecha* denuncia intentos de controlar la información (por ejemplo, los resultados de los análisis de plumbemia no son entregados a los padres de los niños afectados, sino a sus médicos). Una de las voceras del movimiento de vecinos declara que descubrió que sus hijos estaban afectados en una reunión con la comisión interinstitucional (heredera, al parecer, del primer comité de emergencia), cuando se les mostró una lista de resultados. En ese momento le manifestó a los integrantes de la comisión interinstitucional

¹³ *Brecha*, 16/2/2001, 27/2/2001, 2/3/2001.

¹⁴ *Brecha*, 30/3 y 27/4/2001.

que su familia vivía a tres kilómetros del lugar donde se suponía que estaba la fuente de contaminación. Esta persona declara que

Los miembros de la comisión se pusieron muy nerviosos, y nos pidieron que no divulgáramos esa información, porque podría crearse pánico entre la población, y si mucha gente reclamaba que se le hicieran los exámenes de sangre a sus hijos la situación sería caótica.¹⁵

Es que hasta ese entonces la comisión insistía en que la contaminación solo alcanzaba a la población situada a dos kilómetros de las fuentes.

En mayo, los representantes de la Facultad de Ciencias se retiran de la comisión interinstitucional afirmando que era un «caos».¹⁶ En agosto, sería el propio movimiento de vecinos el que cesa de reunirse con la comisión, agregando a la acusación de caos, la de «falta de transparencia».¹⁷

La tensión llega a su punto más álgido en octubre, cuando una planta de Canelones a la que se le señalaba ser la responsable de la plumbemia en la zona, reabre y comienza a trabajar. Los vecinos reaccionaron con indignación y se produce entonces una intervención de una jueza penal de Canelones, quien visita el lugar. Según el periodista de *Brecha*, «esta actuación de la justicia logró apaciguar el vecindario, que esa noche, en el colmo de la impotencia, amenazaba tomar medidas desesperadas».¹⁸

Pero ya para entonces otros problemas ocupaban la atención del público y de la prensa (la aparición del brote de aftosa, que afectó las exportaciones de carne, y la inminente crisis del sistema financiero). En todos esos meses, los fiscales habían desarrollado una serie de medidas en buena parte inéditas. Por ejemplo, el fiscal Viana había solicitado información al MVOTMA, y al no recibirla en tiempo solicitó una indagatoria penal por posible desacato. Otros fiscales, y también el propio fiscal de corte, comenzaron a actuar como mediadores, intentando minimizar los graves problemas de coordinación que mostraban las instituciones públicas. Poco a poco, fueron apareciendo medidas paliativas: las familias comenzaron a ser trasladadas a otras zonas, ANCAP anunció que cesaría de fabricar nafta con plomo en poco tiempo —aunque sin dejar de negar su responsabilidad en el asunto—, los organismos llevaron adelante obras de limpieza, etcétera. Para finales del 2001, el problema parecía superado. Al menos en lo que a efectos políticos se refiere. Porque en cuanto al problema de fondo, la sospecha de que la contaminación por plomo iba mucho más allá de los casos denunciados no carece de fundamentos, incluso hoy en día.

15 *Brecha*, 27/4/2001: 17.

16 *Brecha*, 18/5/2001: 13.

17 *Brecha*, 24/8/2001.

18 *Brecha*, 26/10/2001: 21.

Análisis de hipótesis en el caso de la plombemia

La primera hipótesis planteaba que:

Los conflictos judicializados expresan las dificultades crecientes de los actores políticos para canalizar los conflictos y demandas por sus propios medios, generalmente recurriendo a la negociación con los demandantes, a la represión, o a una combinación de ambas. La vía judicial aparece cuando estas alternativas no están disponibles o no obtienen consensos claros en el conjunto de los actores partidarios.

Como se desprende de la descripción hecha sobre las acciones del movimiento surgido a raíz del descubrimiento de casos de plombemia, el recurso a la justicia aparece porque el sistema político no acierta con ninguna respuesta clara. Ahora corresponde argumentar que en esta situación también incide la dificultad para que algún sector político articule una alternativa. Pueden mencionarse dos razones, una coyuntural y otra estructural. La coyuntural es que en este tema todos los partidos políticos estaban en el banquillo de los potenciales acusados, toda vez que las instituciones involucradas estaban regidas por funcionarios de todo el espectro político (desde la IM al MSP, pasando por el MVOTMA). La estructural es que los problemas ambientales, al no tener límites determinados, no pueden estructurarse como intereses de grupo, que son los que los sistemas de partidos están adaptados a representar.

En términos de la hipótesis planteada, el recurso judicial aparece claramente como una solución frente a un bloqueo del sistema político para encontrar soluciones. El bloqueo puede explicarse, en buena medida, por la combinación de un movimiento social relativamente cohesionado, que perseguía aspiraciones con fuerte legitimidad, y un problema atípico con relación a los que habitualmente enfrenta el Estado en las condiciones habituales de la modernidad. Se volverá sobre esto al discutir la segunda hipótesis. Esta planteaba que:

Estas dificultades se relacionan con la mayor autonomía de actores de la sociedad civil, tales como la prensa y los nuevos movimientos sociales.

El movimiento ambientalista generado alrededor del problema del plomo alcanzó niveles apreciables de legitimidad y cohesión, como ya se ha señalado. Al mismo tiempo, mantuvo independencia frente al conjunto de los partidos, pero sin salirse de los canales institucionales, pese a los conatos de acciones más radicales que se dieron.

La explicación de estas características parece encontrarse en la fuerte tradición sindical del barrio donde emerge el problema. A esto puede atribuirse la solidez de las redes de vecinos y la experiencia de los líderes que mostró el movimiento (Barrios, 2005). A esto debe sumarse la capacidad de galvanización que poseen los temas ambientales, debido a su asociación con el miedo (Beck, 1988: 56).

La generalización de la pérdida de confianza, inevitable en estas circunstancias, sumado al carácter indeterminado del daño que pueda sobrevenir, conduce

directamente al miedo. No se sabía qué consecuencias podía haber para los niños, no se sabía de dónde provenía el plomo, no se sabía si no existían otros metales contaminantes que no habían sido detectados, no se sabía qué acciones seguir. Todos estos elementos aparecen una y otra vez en los reclamos de los vecinos. Una de las madres expresa que «una de sus angustias es admitir que pudo haberle pasado el plomo a su hija pequeña por intermedio de la placenta y de la propia sangre».¹⁹

En la perspectiva de la hipótesis planteada, la movilización por el miedo más la densidad organizativa impidieron cualquier tipo de control desde los partidos. A esto se sumó la dificultad para resolver el problema por las vías administrativas habituales. Esa es la tercera hipótesis:

También expresan las dificultades del Estado para responder administrativamente a estas demandas, porque la temática desborda el diseño clásico de la burocracia, los problemas ambientales, las luchas por la identidad.

Frente al descubrimiento de casos de plumbemia, no había procedimientos ni instituciones preparadas para enfrentar la situación, a lo que se agrega que la comisión interinstitucional careció de organización. En este caso, las intensas negociaciones fracasaron por la dificultad, o imposibilidad, de las instituciones del Estado para abordar un problema tan difuso.

En efecto, se trata de un problema 'invisible' (no es percibido a simple vista) que solo sale a luz mediante la actuación de un saber, médico en este caso. No es un problema menor: en los niños, los daños pueden ser irreversibles (problemas de crecimiento y pérdida de coeficiente intelectual). Pero, y quizás esto sea lo más relevante, el saber técnico no puede dar cuenta con exactitud de los orígenes y alcances del problema, lo que deja al público en la mayor de las incertidumbres. En todo el transcurso del debate público, uno de los problemas mayores es poder convencer a alguien de que el umbral de tolerancia del plomo es de 10, 15, 20 o 25 mg de plomo en mm³ de sangre. Todavía más, en cierto momento el principal responsable de la comisión interinstitucional se defiende argumentando que el efecto del plomo es diferente en cada individuo, por lo que no se puede hablar en general. Este argumento, obsérvese, incrementa la incertidumbre.

Es obvio que en este caso las instituciones se vieron sorprendidas y desbordadas por un tema que no lograban controlar. Una parte de la dificultad estaba en la escasez de recursos: se llegó a admitir que no se tomaban radiografías a los niños porque no había forma de pagarlas. Otra parte está en el diseño institucional: era evidente que las instituciones tenían serias dificultades para coordinar, transmitir la información y especialmente para vincularse con organizaciones de la sociedad civil que no actuaban en función de los criterios habituales de las organizaciones burocráticas. No es un hecho menor el que, como señaló el periodista de *Brecha* que cubrió los sucesos, no existiera independencia técnica

19 *Brecha*, 16/2/2001: 14.

entre quienes investigaban causas y responsabilidades, y quienes podían ser potencialmente responsables (incluso, llegan a ser las mismas personas).

En síntesis, el caso de la plumbemia ilustra de forma muy gráfica las dificultades de la administración pública para abordar un problema difícilmente limitable o individualizable. En este caso, se sumó a esas dificultades el hecho de que todos los partidos políticos relevantes tenían responsabilidades potenciales en el origen del problema. Al mismo tiempo, el ‘miedo’ disparó un movimiento social que se construyó sobre las redes obreras sobrevivientes desde la crisis del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. Este, paradójicamente, también está en el origen de la contaminación. Estas redes dieron al movimiento capacidad de gestión y liderazgos que impidieron su neutralización —como posiblemente se hubiera podido hacer, mediante represión, si se hubiera adoptado una estrategia de choque. En esa situación, buena parte del desbloqueo llegó por vía judicial, que dio respaldo a los reclamos.

Los casos donde el sistema político actúa contra la sociedad civil

Los casos donde el Poder Judicial es usado, desde el sistema político, contra actores no políticos, se dividen claramente en dos categorías: los casos de control de la expresión pública a través de la prensa (1) y de control de la protesta (2).

El control de la expresión pública

Descripción de los casos

En el período estudiado es frecuente el control de la expresión pública a través del uso de sanciones previstas en la Ley 16.099 (ley de prensa) —delitos de difamación e injurias—, así como tipos penales establecidos previamente —desacato por ofensa— y, menos habitualmente, la exigencia de reparaciones ante supuestos daños infringidos por los periodistas o por quienes se manifestaban a través de los medios. Buena parte de estas demandas aparecen como respuesta ante acusaciones de corrupción, y son analizadas en ese contexto. Sin embargo, existen numerosos casos donde la demanda aparece aislada, y no como respuesta a una acusación penal por hechos irregulares.¹

Como ya se señaló, estos casos son más frecuentes entre 1990 y 1994, y también entre 2000 y 2004. De un total de 29 casos con esta temática, donde los promotores son actores políticos y los demandados periodistas o actores sin actividad partidaria, 19 ocurren en esos períodos. Además, es un instrumento dirigido generalmente contra la prensa: 18 casos. Y en el período 1990-1994, varias acciones son promovidas directamente desde la presidencia.

En los casos donde no se trata de medios de prensa o periodistas, los perseguidos por estas acciones suelen ser individuos que realizan críticas a título personal: vecinos, empresarios o militares retirados. En dos ocasiones los demandados son gremios. En términos generales, estos actores tienen escaso poder, y las demandas parecen tener como objetivo proteger la imagen de quienes son cuestionados.

Cuando los perseguidos son periodistas, las observaciones sugieren que en el período 1990-1994, el incremento de denuncias por derechos a réplica, difamación o similares están estrechamente unidas a la percepción, surgida muy

1 Aunque igualmente, la motivación para realizar denuncias por difamación o injurias suele ser la aparición en la prensa de noticias de supuestas irregularidades cometidas por funcionarios de alto nivel.

tempranamente, de la existencia de casos de corrupción en el seno del gobierno blanco.

Los criterios judiciales sobre cómo juzgar estos delitos fue variando con los años. En estos casos, se establece un dilema entre los derechos a proteger: el derecho al honor y respeto de la persona, y el derecho a la expresión pública. En general, los resultados en primera instancia son dispares, pero al menos once casos terminaron con procesamientos de periodistas o acogimiento de demandas por daño. Sin embargo, la actitud de la SCJ fue cambiando con los años, y entre 1992 y 1999 se volvió más favorable a privilegiar la protección de la libertad de prensa (Lanza, 2004: 51). Esta modificación de criterios no puede vincularse al declive de los casos entre 1995 y 1999, puesto que el cambio se hizo nítido recién hacia finales de la década, y de hecho continuaron los procesamientos en primera instancia después del año 2000.

Análisis de hipótesis

La primera hipótesis planteaba que:

Los conflictos judicializados expresan las dificultades crecientes de los actores políticos para canalizar los conflictos y demandas por sus propios medios, generalmente recurriendo a la negociación con los demandantes, a la represión, o a una combinación de ambas. La vía judicial aparece cuando estas alternativas no están disponibles o no obtienen consensos claros en el conjunto de los actores partidarios.

En términos generales, los delitos de comunicación se utilizan principalmente contra actores o relativamente marginales al sistema de partidos, que no tienen actividad política alguna pero han realizado manifestaciones críticas, o contra los medios de prensa propiamente dichos. Es decir, que por una parte las demandas judiciales parecen constituirse en un medio para inhibir declaraciones críticas cuando el declarante no tiene apoyo político o social importante.

Por otra parte, tampoco se encuentran demasiadas situaciones donde las demandas sean emprendidas contra actores no políticos pero con fuerte apoyo social o influencia. Eventualmente, se encuentran demandas por desacato contra figuras como Iván Paulós (en 1993), pero no parece que se tratara de actores con capacidad de movilizar apoyos. Entonces, la interpretación más adecuada parece ser la de que estas demandas son un remedio apropiado para situaciones donde se dan críticas molestas por parte de gente que no tiene capacidad real de hacer daño.

Puede argumentarse que la propia marginalidad de los actores perseguidos en estos casos los hacen, de forma un tanto paradójica, inmunes a otras formas de restricción. En otras palabras, si alguien consigue que sus críticas sean recogidas por los medios, pero al mismo tiempo no se identifica con ningún partido, un debate público con él sería arriesgado para quien es afectado. Entonces, alternativas de negociación o represión no están disponibles para ejercer ese tipo de controles.

Es más complicado cuando se trata del control de los medios de prensa, y no de individuos que se manifiestan a través de ella. Al parecer, el control de los medios de prensa tuvo como principal instrumento la distribución de publicidad oficial, esencial para la supervivencia, especialmente, de medios de prensa escritos. Pero este control no podía ser aplicado por actores políticos de todos los niveles. Esto es congruente con la observación de que las acciones penales por manifestaciones públicas sean emprendidas, principalmente, por actores políticos de nivel bajo o medio, fuera del período 1990-1994.²

Desde la perspectiva de la hipótesis planteada, lo importante es observar que la acción judicial contra la prensa fue un mecanismo de control usado frente a la ausencia de alternativas de control.

En la segunda hipótesis se planteaba que:

Estas dificultades se relacionan con la mayor autonomía de actores de la sociedad civil, tales como la prensa y los nuevos movimientos sociales.

La existencia de prensa independiente ha sido importante en Uruguay desde varias décadas antes del golpe, pero en su mayoría los medios estaban fuertemente asociados a las organizaciones de los partidos políticos. A la salida de la dictadura esta situación era similar, pero poco a poco los medios no partidarios ganan espacios en la formación de la opinión pública. A esto se suma la aparición de la televisión, que aunque también ligada a los partidos, adquiere suficiente peso económico como para invertir la relación de dependencia. Esto es, aunque exista afinidad ideológica, los medios adquieren autonomía de los partidos.

El uso de acciones penales, y la distribución discrecional de la publicidad oficial fueron los dos medios con los que se buscó restringir los márgenes de libertad de la prensa entre 1985 y 2000. Ambos fueron objeto de reiteradas protestas por parte de la Asociación de la Prensa del Uruguay (APU) y la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). Sin embargo, más que estas protestas, lo que parece haber bloqueado estos mecanismos de control es la propia acción judicial, que terminó procesando a varios jerarcas desde el año 2000.

Como fuera, la capacidad de control de los partidos sobre la prensa parece haber disminuido paulatinamente desde la salida de la dictadura, aun cuando el grado de autonomía de los medios diste todavía de ser absoluto.

Finalmente, la tercera hipótesis planteaba que:

Los conflictos judicializados también expresan las dificultades del Estado para responder administrativamente a estas demandas, porque la temática desborda el diseño clásico de la burocracia —los problemas ambientales, las luchas por la identidad.

2 En este período, las acciones son muchas veces promovidas desde la propia presidencia, a través del Ministerio Público y Fiscal. Eso se desprende claramente de las expresiones del fiscal actuante en un caso de difamación, en 1993. Este fue acusado, justamente, de prestarse a los pedidos de presidencia, y se defendió manifestando que muchas veces se había visto enfrentado a la presidencia debido a su negativa de acusar en casos semejantes (Búsqueda, 8/6/1993).

Los casos de persecución judicial contra la prensa o quienes manifiestan a través de ella no son relevantes para esta hipótesis. Aunque puede argumentarse que medios de comunicación con mayores niveles de autonomía resultan vehículos de difusión de los nuevos problemas tematizados por los movimientos sociales.

En resumen, es el carácter más bien marginal de los actores perseguidos el que funciona como obstáculo para invertir capital político en su represión. No tiene sentido mover alianzas o compromisos para frenar ataques provenientes de adversarios que en sí mismo no son peligrosos. Pero al mismo tiempo disminuyen, a lo largo del período, las capacidades de influir en la prensa desde el sistema político —en buena medida, por las restricciones a la distribución arbitraria de publicidad oficial, producto de la acción judicial. El recurso a la justicia, que permitió controlar algunas expresiones públicas en los primeros años del período (tras la aprobación de la ley de prensa, en 1989) se volvió paulatinamente menos interesante a medida que los jueces adoptaron una actitud más proclive a proteger la libertad de prensa.

El control de la protesta

Descripción de los casos de ocupaciones de centros educativos

En el caso del control de la protesta, los pedidos de actuación al Poder Judicial se restringen a las ocupaciones de centros educativos por parte de activistas del movimiento estudiantil. Casi no hay otras acciones judiciales que refieran al control de la protesta durante los años noventa.

Esto puede atribuirse a que las ocupaciones no fueron un elemento del repertorio de protesta de otras organizaciones, como los sindicatos obreros, entre 1990 y el 2005. Por una parte, los procesos de desregulación y los cambios en la estructura productiva debilitaron a los gremios de trabajadores tradicionalmente más fuertes. Los que permanecieron sólidos estuvieron vinculados al empleo estatal y al sistema financiero, donde los trabajadores pudieron seguir usando con éxito la huelga como recurso de protesta.

En cambio, para los estudiantes, el recurso de la ocupación es entendible desde dos ángulos. Primero, como estrategia adecuada para un movimiento poco organizado y que no podía contar con una adhesión generalizada de los estudiantes en caso de declarar una huelga. Segundo, es una medida de un fuerte componente simbólico: ocupar el liceo es una forma de apropiarse de una institución que en la práctica se hace extraña a los estudiantes, especialmente cuando las autoridades insisten en políticas muy centralizadas de gestión de la educación —a su vez, estas políticas centralizadas posiblemente estén inspiradas en cierto afán de controlar un espacio que los elencos de los partidos tradicionales veían como potencialmente desafiante (Graña, 1996; Falero y Vega, 2004).

Desde 1992 y especialmente desde 1996, las ocupaciones de liceos se hacen periódicas. Las autoridades las enfrentan con una batería de acciones que no excluyen la negociación, pero que se ve fuertemente limitada en su capacidad de represión. En ese contexto, recurren a la justicia solicitando ordene el desalojo de los centros y, según las notas de prensa, se realizan ese tipo de solicitudes en 1992, 1996, 2001 y 2002, aunque es posible que también se hayan dado en otros años.

Al parecer, el recurso a la fuerza no era una medida que las autoridades de la educación pudieran usar sin riesgo. Al tratarse de menores de edad, la posibilidad de excesos en la represión policial traía consigo el riesgo de consecuencias políticas de difícil evaluación. Así, en 1992, el ministro del interior no acepta ordenar a la policía el desalojo.³ En 1996, es el propio Consejo Directivo Central de la Enseñanza (Codicen) el que maneja públicamente ese temor.⁴ En el 2001 el pedido surge, al parecer, porque en años anteriores sí se usó a la policía pero hubo algunos enfrentamientos⁵ y al año siguiente existieron denuncias de estudiantes contra excesos de la policía.⁶ En el año 2000 hubo un decreto autorizando al ministerio del interior a intervenir, pero con todo parece haber sido un recurso de última instancia. Probablemente lo que sucedía era que el Codicen debía conciliar los criterios pedagógicos y técnicos con que manejaba el conflicto, con la presión de sectores importantes de la opinión pública que reclamaban el restablecimiento de la ‘autoridad’.

Había, sin embargo, serias dificultades para poder concretar negociaciones con los estudiantes, dado el carácter poco estructurado del movimiento. Puede suponerse que lo que se buscaba con el recurso a la justicia era poder imponer legítimamente los procedimientos formales en el tratamiento de las diferencias. Es decir, la intención no era tanto el rechazo de los planteos, porque su sola existencia no era un problema importante. Lo que generaba una crisis era la imposibilidad de articular las discrepancias dentro de la lógica de la institución.

Importa señalar que la actitud de los jueces de las diferentes materias (penal, menores y contencioso administrativo) que debieron actuar en estos casos entre 1992 y 2002 estuvo muy lejos de acompañar los pedidos de las autoridades. En 1996 los jueces y fiscales penales señalaron que la ocupación de un liceo no es delito, aunque aceptaron la legitimidad de recurrir a la policía para el desalojo. En el año 1992, el juez de menores al que se recurrió por parte de las autoridades tomó una actitud algo heterodoxa, al intervenir en carácter de mediador, incluso concurriendo a los locales a dialogar con los ocupantes. Algo similar hicieron los jueces de lo contencioso administrativo en 1996, al atender los recursos de amparo de los estudiantes sancionados. En general, las autoridades

3 *Búsqueda*, 9/9/1992.

4 *Búsqueda*, 28/8/1996.

5 *Búsqueda*, 23/8/2001.

6 *Búsqueda* 11/10/2002.

de la enseñanza protestaron por estas actitudes, señalando que se generaba una «profunda injusticia»,⁷ o que se trataba de excesos del juez.⁸ En el año 1997 la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP) consultó a tres juristas que opinaron que las ocupaciones podían configurar delito cuando se trataba de mayores de edad, y lo distribuyó entre los jueces.⁹ Sin embargo, en 2001 los jueces penales volvieron a sostener los mismos argumentos.

Probablemente, la concepción jurídica predominante entre los jueces no era proclive a entender que las ocupaciones implicaran una amenaza clara al orden público. Quizás también influyó el hecho de que se le pedía al poder judicial hacerse cargo de las responsabilidades en caso de incidentes durante los posibles desalojos. Como fuera, parece claro que la relativa tolerancia judicial hacia las ocupaciones permitió al movimiento estudiantil mantenerse vigente durante varios años, a pesar de su discontinuidad y la ausencia de estructura.

Una tolerancia comparable puede percibirse en otros casos que no han sido incluidos en el universo de análisis, por no tratarse propiamente de acciones de protesta, pero que pueden considerarse acciones colectivas próximas o potencialmente políticas. Por ejemplo, las ocupaciones de tierras fiscales o privadas por parte de familias que buscan asentarse. Estas ocupaciones se registran a lo largo de la década y muestran una trama compleja de actores en su origen, ya que muchas veces los ocupantes están asesorados o indirectamente respaldados por actores políticos (Álvarez, 2011). En uno de los casos, la ocupación de tierras pertenecientes al municipio capitalino generó una demanda penal por usurpación, pero esta fue retirada luego que dirigentes de izquierda negociaran con el entonces intendente¹⁰. Otros casos muestran soluciones similares, donde los jueces no tienden a aplicar sanciones de forma inmediata, prefiriendo esperar que se desarrollen acuerdos. Hay, sin embargo, excepciones a esta regla, como en 1993, pero con relación a la ocupación de un local en zonas urbanas.¹¹

A partir de 2001 los conflictos sociales se multiplican como consecuencia de la crisis, y aparecen nuevas formas de protesta, similares a las que se dan en otros países de América Latina. Estas formas de protesta, principalmente el corte de rutas ('piquetes') fueron el principal recurso del movimiento social en Argentina y Bolivia, por ejemplo. Puede argumentarse que el piquete es una medida de protesta mucho más efectiva, en las condiciones de las sociedades latinoamericanas a comienzos del siglo XXI, que instrumentos clásicos como la huelga. De allí que los gobiernos presionen a los poderes judiciales para que lleven adelante el control y la criminalización de tales acciones. En Argentina, el poder judicial adoptó, en efecto, una actitud restrictiva hacia tales acciones. Según Svampa y Pandolfi, para el 2004 se contaban más de cuatro mil procesamientos por estas

7 *Búsqueda*, 14/11/1996.

8 *Búsqueda*, 2/10/1992.

9 *Búsqueda* 16/10/1997; 8/1/1998.

10 *Búsqueda*, 31/12/1993, 5/1/1994, 3/2/1994.

11 *Búsqueda*, 8/1/1993.

causas, y se observaba que las penas imputadas eran progresivamente más graves (Svampa y Pandolfi, 2004). No parece haber sido así en Uruguay, por lo menos hasta el 2004. En general, los jueces actúan en ocupaciones y cortes de manera moderada.¹²

Por otra parte, tampoco fue frecuente que los gobiernos acudieran al Poder Judicial para controlar estos actos, prefiriendo actuar directamente a través del ministerio del interior, pero manteniendo también dirigentes de alto nivel que negociaban con las organizaciones (más de una vez, el propio ministro del interior); esta combinación de fuerza y negociación pareció dar buenos resultados, y quizás eso pueda explicar la ausencia de solicitudes de actuación a la justicia. Además, es interesante observar que las protestas ‘piqueteras’ y su represión judicial, en Argentina, comienzan en provincias caracterizadas por su bajo nivel de modernización, incluso a veces con características ‘feudales’, y es en estas donde también es más fuerte la criminalización de la protesta. En Uruguay el escenario privilegiado de la protesta es la capital, por razones comprensibles, por lo que los jueces en el interior rara vez tienen que enfrentarse a este tipo de asuntos. Ahora bien, existen evidencias de que la autonomía de los jueces puede ser restringida por el entorno político predominante en localidades de baja población y relaciones predominantemente clientelares (según se puede deducir de Amarillo y Urioste, 1990). Se puede pensar entonces que el contexto «moderno» en el que se desarrollan las protestas públicas en Uruguay puede haber incidido en posturas más tolerantes de los jueces.¹³

Análisis de hipótesis

La primera hipótesis planteaba:

Los conflictos judicializados expresan las dificultades crecientes de los actores políticos para canalizar los conflictos y demandas por sus propios medios, generalmente recurriendo a la negociación con los demandantes, a la represión, o a una combinación de ambas. La vía judicial aparece cuando estas alternativas no están disponibles o no obtienen consensos claros en el conjunto de los actores partidarios.

En el caso de las ocupaciones de liceos, ya se mencionó que los conductores de los distintos organismos de la enseñanza buscaron alternativas de negociación,

¹² A partir de 2005, se encuentran decisiones judiciales mucho más duras contra protestas públicas, cuando van acompañadas de actos «violentos». Incluso, se vuelve a aplicar el delito de sedición, prácticamente abandonado tras la dictadura —no se lo aplicó en ocasión de los acontecimientos del Hospital Filtro (1994), por ejemplo. Se discutirá este elemento en las conclusiones.

¹³ Debe aclararse que existen pocas evidencias sobre esta afirmación. En principio, resulta posible observar que las aplicaciones más «legalistas» de la ley de prensa (ya sean casos que involucren o no actores políticos), en el período estudiado, se han dado en departamentos del interior. La mayoría de estas decisiones judiciales, que implicaban procesamientos por difamación, fueron revocadas en segunda instancia. Es un indicio débil, pero indicio al fin, de la posible influencia del contexto en la acción de los tribunales en materia de control social.

pero se vieron limitados por el propio carácter expresivo, más que instrumental, del movimiento de estudiantes. Lo interesante es que, además, la represión directa no estaba tampoco disponible. Como ya se señaló (ver página 85), entre 1992 y 2000 las autoridades expresan públicamente el temor a las consecuencias que podría aparejar el desalojo forzoso de los centros ocupados, y buscan de continuo el respaldo de una decisión judicial para proceder a ello.

Esto también tiene que ver con el relativo aislamiento de esos organismos, en parte debido a su carácter descentralizado, y en parte a la ausencia de compromiso fuerte del gobierno central con una salida a la fuerza. Todo esto revela la situación de debilidad en que cayeron. Contribuyó además la presión ejercida desde medios de prensa para que se restableciera la ‘autoridad’ en los liceos (en 1996), ya que restringía los márgenes de acción de los organismos descentralizados. En términos generales, no existía consenso claro sobre cómo actuar frente a los estudiantes.

A esto se suman las particularidades del movimiento de estudiantes de secundaria. Eso lleva a la segunda hipótesis planteada:

Estas dificultades se relacionan con la mayor autonomía de actores de la sociedad civil, tales como la prensa y los nuevos movimientos sociales.

A diferencia de las organizaciones estudiantiles que habían actuado hasta finales de los ochenta, el movimiento de estudiantes de secundaria adoptó formas organizativas muy laxas, con estructuras muy débiles o incluso inexistentes, y con liderazgos escasamente visibles. La imposibilidad de encontrar un interlocutor definido es una queja reiterada de las autoridades de la enseñanza en todos estos casos. Las razones que llevaron al movimiento estudiantil a adoptar estas modalidades de organización han sido estudiadas (Graña, 1996) y no es necesario recordarlas aquí. Lo importante, para nuestros fines, es observar lo que sucede con un movimiento emergente que, más que reivindicaciones concretas y claramente definibles, lucha por acceder a la ‘voz’. En sociedades donde la acción política se trama en secreto, la capacidad de proyectarse como actor virtual de la política está vedada a la población (Lefort, 1993). Aunque referida a la evolución a largo plazo de las democracias, es posible aplicar este razonamiento al funcionamiento de instituciones donde los miembros permanecen largo tiempo en establecimientos sobre cuyo gobierno no tienen incidencia.

Como se señaló antes, en el caso de los conflictos en secundaria, más que los problemas educativos o de recursos en sí mismos —que los había— lo que parece ser desencadenante es un malestar generalizado y difuso, de parte de un sector de la población que en Uruguay, como se ha señalado reiteradamente, tiene serias dificultades para insertarse en el mundo oficial del trabajo y la cultura. De ser así, el objetivo más importante y menos explícito del movimiento es el acceso a la palabra, al que se contrapone el uso de organizaciones basadas en la delegación (de la palabra).

Este mismo carácter flexible o desestructurado ubica al movimiento fuera de las coordenadas de acción de los partidos políticos, y elimina la posibilidad de

lograr disciplinarlos por sí mismos. De hecho, el recurso a la justicia se entiende claramente desde este ángulo.

La tercera hipótesis planteaba:

También expresan las dificultades del Estado para responder administrativamente a estas demandas, porque la temática desborda el diseño clásico de la burocracia —los problemas ambientales, las luchas por la identidad.

Los problemas que orientaban a los estudiantes que ocupaban liceos durante los años noventa y dos mil no tenían un carácter tan concreto que admitiera soluciones administrativas. De hecho, buena parte de la lucha era simbólica, y tendía más bien a construir una identidad que a cambiar un estado de cosas. Desde esa perspectiva, las respuestas que podía dar la administración de la enseñanza eran mínimas.

Es interesante observar que al protestar por el acogimiento de un recurso de amparo presentado por estudiantes sancionados en 1996, acogimiento fundado en que no se permitió presentar descargos, las autoridades de la ANEP señalan que era imposible hacerlo entre ‘el humo’ que había en los centros ocupados. Es decir, que no se podía organizar el mecanismo administrativo habitual en medio de la batahola de la ocupación, fogatas incluidas. Las asambleas donde todo se expresa y discute a viva voz, el clima festivo de las ocupaciones, la desconfianza hacia toda acumulación de poder por parte de representantes, indica también la imposibilidad de la institución para codificar en sus términos los reclamos, toda vez que el objetivo tácito del movimiento era, justamente, evitar esa codificación.

En resumen, el problema principal parece estar en que los potenciales costos políticos de la represión —que era un recurso disponible— no se justificaban toda vez que el conflicto tampoco era demasiado relevante. Al tratarse de un organismo descentralizado, dirigido por actores de segunda línea, pertenecientes a ambos partidos de gobierno, el daño ocasionado por el conflicto no afectaba los niveles más altos de la dirección partidaria o del gobierno. Al mismo tiempo, el carácter etéreo de las reivindicaciones y lo poco estructurado de la organización estudiantil impedía la concreción de negociaciones. El recurso a la justicia fue promovido por los actores políticos ante la ausencia de alternativas. Como se verá en el siguiente capítulo, los jueces fueron reacios a actuar en consonancia con el pedido.

Los resultados como expresión del balance de fuerzas entre los actores

Descripción de los resultados

El último punto a revisar refiere a la hipótesis que prevé resultados favorables a los actores políticos cuando se enfrentan a actores no políticos, y de resultados dependientes del balance de poder cuando son conflictos entre actores políticos.

¿Qué resultados obtienen quienes promueven causas judiciales a partir de conflictos políticos? La observación indica que estos son dispares: no es verdad que nunca se procesen actores políticos poderosos, ni es verdad que siempre que hay casos evidentes de irregularidades se castigue a los responsables, ni es verdad que nunca se protejan derechos cuando estos son promovidos por individuos aislados. Un primer indicio de este hecho lo muestra la cantidad de procesamientos en primera instancia, en un conjunto de 100 casos donde se cuenta con esa información (y además corresponden procesamientos penales).

Tabla 5. Resultados en primera instancia, según tipología. Frecuencia absoluta

	Tipo de caso				Total
	I	II	III	IV	
Absolución/ archivo	18	11	11	9	49
Procesamiento	21	12	7	7	47
Otro	3	0	0	1	4
	42	23	18	17	100*

Fuente: elaboración propia.

*Total de casos con información completa. I: Actor sistema político *versus* actor sistema político; II: Actor sistema político *versus* actor no político; III: Actor no político *versus* actor sistema político; IV: Otros casos/ indeterminado

Aunque la información es fragmentaria, los datos sugieren que más o menos la mitad de los casos termina con procesamientos en primera instancia. Sin embargo, esto no da cuenta de toda la cuestión, ya que en ocasiones estos fallos son revisados y revocados en tribunales de alzada. Además, no se incluyen aquí los casos donde no corresponde procesamiento penal, pero de todas maneras los recursos son acogidos. Por otra parte, estos resultados equitativos podrían

entenderse como indicador de independencia del sistema judicial, pero la proporción estadística de procesamiento no es un indicador válido para ello, toda vez que la cantidad de absoluciones puede crecer si hay incentivos para la presentación de demandas infundadas, o si la complejidad de los casos impide obtener pruebas.

Pese a esto, el análisis cualitativo de los casos sugiere ciertas tendencias. En primer lugar, cuando se trata del uso de la justicia con fines de control de protesta y expresión pública, hasta el año 2005 se observaban resistencias de los jueces a aplicar medidas legales duras. La consecuencia fue la relativa limitación de la utilidad del recurso judicial con fines de control. En segundo lugar, cuando se trata de la protección de derechos —derechos humanos e intereses difusos—, la actuación de la justicia es más compleja, pero favoreció los reclamos y permitió que los demandantes vieran parcialmente satisfechas sus demandas. En tercer lugar, cuando se trata de los casos de irregularidades cometidas por funcionarios de alto nivel, los resultados son heterogéneos: tanto se encuentran procesamiento de figuras políticas de alto nivel, como casos donde las demandas son desechadas aunque pareciera que se hubieran cometido delitos.

Estas tendencias pueden comprenderse mejor si se consideran las situaciones de promotores e involucrados. En general, cuando las asimetrías son fuertes y los promotores débiles, estos no logran obtener los objetivos que perseguían al llevar los casos a la justicia. Pero si quienes están en situación de debilidad son los implicados, entonces los promotores tienen mejores condiciones para lograr sus objetivos.

En el siguiente apartado, se profundiza en estas observaciones a la luz de las hipótesis planteadas.

Análisis de hipótesis

La primera hipótesis planteaba que:

Dado el supuesto de centralidad de los partidos políticos, el resultado de las acciones judiciales entre actores políticos y actores no políticos debería ser, en general, favorable para los primeros.

En los cuatro tipos de casos analizados, la hipótesis solo se cumple, parcialmente, cuando se trata del control de la expresión pública. El análisis del caso de los derechos humanos es complejo, pero finalmente los resultados terminan inclinándose a favor de las organizaciones de defensa de derechos humanos. En cambio, desde 1990 el uso de la justicia como forma de controlar protestas no ha sido útil para los actores políticos. Por otra parte, los actores y movimientos que han usado al Poder Judicial para proteger intereses difusos, especialmente por casos de contaminación, han tenido resultados relativamente favorables. En los siguientes párrafos, se desarrollan estas observaciones con mayor detalle.

Los casos de defensa de derechos: violaciones de derechos humanos durante la dictadura

Ya se ha descrito el proceso general que siguieron las causas después de 1989. Se evoluciona desde una situación de bloqueo casi absoluto —entre 1986 y 1996— a una progresiva apertura de las causas —1997 a 1999— para concluir con procesamiento de la justicia importantes, desde el 2000 en adelante. En el cuadro de la siguiente página, se resumen los casos que se pudieron identificar y una estimación de los resultados que han arrojado hasta el momento.

Como se observa, la cantidad de casos que han tenido resultados favorables a los promotores (familiares de desaparecidos y organizaciones de derechos humanos) siguen siendo minoritarios hasta 2006. En compensación, la repercusión pública de los pocos procesamientos ha sido muy alta.

Es importante observar que la resistencia de una parte de los partidos políticos —particularmente del Foro Batllista del Partido Colorado— siguió siendo importante incluso cuando ya se había producido el procesamiento de Juan Carlos Blanco, en el año 2000, con intentos de intervenciones directas en las decisiones de los jueces.¹

Tabla 6. Resumen de casos de derechos humanos y estimación del resultado global

Favorable a demandado	Favorable a promotor
Caso Blanco- Quinteros: denuncias de senadores del FA (1990)	Reparaciones por hechos de la dictadura/ condena al Estado/caso Baliñas y otros (1998)
Denuncia de R. Michelini por enterramientos de desaparecidos (1997)	Distintas denuncias caso Quinteros/Blanco/ y otros vinculados (1999)
Exhorto juez B. Garzón para interrogar militares uruguayos (1997)	Varias denuncias por desapariciones, contra funcionarios militares en dictadura (2001)
Rogativa juez argentino/actividades militares uruguayos dictadura/Cóndor/pedido de arresto preventivo (1999)	Caso Michelini-Gutiérrez Ruiz (2002)
Juicio ejecuciones toma de Pando 1969 (2001)	Caso Soba-Mechoso (2006)
Asesinatos Seccional 20 Partido Comunista, 1972 (2001)	
Desaparición M. Claudia Iruretagoyena/ Gelman (2002)	
Destrucción archivos de Armada Derechos Humanos (2006)	

Fuente: elaboración propia

1 Por ejemplo, la situación generada por las acciones emprendidas por el juez subrogante Alejandro Recarey, que intentó ordenar la investigación de enterramientos en predios militares. *Búsqueda* 11/12/2003. La controversia resultante terminó cuando el juez titular —que gozaba de una licencia para atender una enfermedad oncológica— renunció a la licencia abruptamente y canceló las actuaciones.

Pero lo que detuvo otros procesamientos fue más la actitud de los fiscales: tanto en las solicitudes provenientes de jueces argentinos y españoles para interrogar o detener responsables de violaciones fuera del Uruguay, como en casos connotados —el caso Gelman— fueron ciertos fiscales los que se opusieron con firmeza a cualquier intento de apertura o exigieron que los antecedentes fueran enviados al ejecutivo en cumplimiento de la ley de caducidad. Ya se ha señalado que las decisiones de los jueces que intentaron ir en contra de esos pedidos de los fiscales fueron revocadas por tribunales de alzada. La propia SCJ confirmó la constitucionalidad de la ley de caducidad (el recurso de inconstitucionalidad había sido presentado por el abogado de Gelman, una vez que el fiscal dictaminó que se pasara al ejecutivo).²

En los casos donde hubo procesamientos, la actitud de los fiscales también fue determinante, a tal punto que entre el 2000 y el 2005 el resultado de los casos podía ser predicho con exactitud conociendo quién era el fiscal actuante.

De esto se desprenden dos conclusiones. Una, que ya los partidos políticos no tenían control absoluto sobre el destino de los casos. Dos, que las complicaciones introducidas por la ley de caducidad rompía a tal punto con la lógica jurídica que no existía forma clara de interpretar las normas penales (por ejemplo, cómo contabilizar la prescripción, o cómo conciliar los tratados internacionales con esta ley), con lo que el tratamiento a dar a los casos plausiblemente quedaba muy determinada por la ideología de los operadores de turno.

El mantenimiento de la ley de caducidad luego del 2005 puede interpretarse como resultado de la necesidad percibida, por los operadores políticos y militares, de mantener la llave que abría las investigaciones bajo control político. Sin la ley de caducidad, esa llave quedaba en poder de los impredecibles —desde el punto de vista de los militares y políticos— magistrados. Pero, a la inversa, muestra la necesidad de mantener recortadas las potestades judiciales cuando las formas tradicionales de influencia no son tan eficaces.

Los casos de defensa de derechos: protección de intereses difusos

También en el caso de la defensa de los intereses difusos los resultados son mayoritariamente negativos para los promotores. Pero es importante observar que la mayoría de los casos aparece con posterioridad al 2000. También que varios responden a la iniciativa de un fiscal en particular —Enrique Viana— y que las demandas en ocasiones se contraponían a poderosos intereses industriales sin contar detrás con un apoyo social mínimo —la solicitud de detención de obras de la empresa Botnia, por ejemplo.

2 Como se sabe, la jurisprudencia de la SCJ cambió en 2009, cuando finalmente se declaró la inconstitucionalidad de la ley de caducidad.

Tabla 7. Resumen de casos de defensa de intereses difusos
y estimación del resultado global

Favorable a demandado	Favorable a promotor
Amparo contra importación de transgénicos (2003)	daño moral por deterioro del medio ambiente, presentado por vecinos del Pinar contra la Intendencia de Canelones (1997).
Demanda por contaminación Ciudad Vieja (2004)	
cese concesión M Bopicua (2004)	Amparo por contaminación plomo La Teja (2001)
Detención obras Botnia (2006)	

Fuente: elaboración propia

En realidad, puede argumentarse que estas demandas ambientales, más bien utópicas, fueron alentadas por el éxito del movimiento de vecinos en el caso de la contaminación por plomo en La Teja. Ya se ha observado que el movimiento adquirió fuerte legitimidad ante la debilidad y descoordinación de las respuestas oficiales. Y que el conjunto de los partidos políticos quedó a la defensiva en ese caso.

Sin embargo, cuando el problema era una actividad industrial que gozaba de fuerte consenso social —las vinculadas a la explotación forestal, en el marco del conflicto con Argentina—, las demandas fueron ampliamente rechazadas y los pedidos del fiscal hasta desacatados.

Control de protesta: las ocupaciones de liceos y otros

En este caso las acciones judiciales, a partir de 1990 son mayoritariamente favorables a los perseguidos. Ya se han explicado las limitaciones de los actores políticos en el caso de las ocupaciones de liceos. Aquí se incluyen otras acciones de protesta, donde los resultados son favorables a los promotores.

Tabla 8. Resumen de casos de control de protesta y estimación del resultado global

Favorable a promotor	Favorable al demandado
Caso Busca por declaraciones acerca de levantar el secreto bancario (1990)	Intervención judicial en ocupaciones de liceos (1992)
Disolución piquetes Adeom en conflicto con IM (2002)	ANEP contra estudiantes por ocupaciones (1996)
Desacato de productores rurales y diputados FA (2003)	Denuncia penal del Codicen por ocupación de liceos (2001)
Proceso por sedición en manifestación en Ciudad Vieja (2005)	Acción judicial por protesta por peajes en Fray Bentos (2003)
	Desalojo funcionarios que ocupan Banco de Crédito (2003)
	Denuncia penal del MSP contra funcionarios ocupantes hospital (2003)

Fuente: elaboración propia

Se observa que los cuatro casos donde el Poder Judicial actuó contra acciones de protesta tales como ocupaciones y manifestaciones en la calle, de forma favorable a los promotores, fueron relativamente atípicos. En el año 1990, se indagó al dirigente bancario Mario Busca por amenazar con levantar el secreto bancario de notorios personajes de la política argentina, y desde la presidencia se atacó con dureza esta amenaza. Pero se trataba de un dirigente que había actuado solo, y no recibió respaldo firme del conjunto del sindicato, que obtuvo más éxito aplicando una política de paros perlados. En el caso de la disolución de los piquetes de la Asociación de Empleados y Obreros Municipales (ADEOM), se trataba de un sindicato muy desprestigiado. El desacato aplicado a productores rurales y diputados de izquierda en 2003 fue promovido por el juez que actuaba en el hecho (un remate judicial). Finalmente, en la acusación de sedición y proceso contra integrantes del movimiento de izquierda radical por destrozos en la Ciudad Vieja, también se trata de actores más bien aislados y con poco respaldo.

Control de la expresión pública a través de la prensa

Ya se ha señalado la evolución de las interpretaciones jurisprudenciales acerca del predominio de la libertad de expresión sobre la protección al honor a lo largo de la década del noventa. Los resultados, sin embargo, demoraron en reflejarse a nivel de los procesamiento en primera instancia, que se siguieron produciendo incluso hasta el año 2004.

De todas formas, la tendencia parece llevar a un mayor desuso del instrumento penal —por parte de actores políticos— para frenar expresiones críticas realizadas a través de la prensa, y puede interpretarse que también en esto se observa una mayor limitación de las posibilidades de control desde el sistema político sobre actores de la sociedad civil.

En el cuadro de la siguiente página se listan los casos entre 1990 y 2006, que incluyen acciones contra la prensa —o contra actores no políticos que se manifiestan a través de ella— y una evaluación del resultado final de la acción. Como se observa, no se encuentran acciones finalmente exitosas entre 1995 y 2000. Sin embargo, muchas acciones en esos años tienen resultados exitosos en primera instancia, pero son revocados luego en los tribunales de alzada. Por otra parte, las acciones que tienen éxito luego del 2000 son dos: una es un conjunto de siete reclamos de derecho a réplica del exsecretario personal del presidente saliente, por críticas acerca del uso de su posición para favorecer sus negocios privados. En cuatro ocasiones los periódicos accedieron a publicar respuesta por sí mismos, y en las tres restantes el juez las ordenó. El siguiente caso no es típico de esta categoría, y quizás debiera ser excluido: se trata del procesamiento del funcionario bancario que reveló a un periodista de *Brecha* los nombres de los políticos que hicieron retiros en los días previos al feriado bancario del 2002.³

3 *Brecha*, 26/7/2002. El feriado bancario se decretó para evitar una masiva corrida. Semanas antes el gobierno insistía en la solidez del sistema financiero uruguayo, afectado por la crisis en Argentina. Pese a ello, varios dirigentes políticos de diversos partidos habrían realizado retiros

Tabla 9. Resumen de casos de control de la expresión pública a través de la prensa y estimación del resultado global

Favorable a promotor	Favorable a demandado
Demanda penal y decreto de clausura de <i>Al rojo vivo</i> (1990)	Alianza Libertadora Nacionalista (grupo de extrema derecha) contra organización sionista (1990)
	Director de Primaria <i>versus La Hora</i> por difamación (1990)
Ramón Díaz <i>versus La República</i> , por derecho a réplica y otras reparaciones (1990)	Garrido (asesor presidencia) <i>versus Brecha</i> por difamación (1992)
	IM <i>versus La Mañana</i> derecho réplica (1993)
Consejero de Primaria <i>versus Brecha</i> por difamación (1993)	Demandas contra <i>La República</i> por atentado honor presidente Paraguay (1996)
	Demanda por daño moral. Expresidente de OSE <i>versus Brecha</i> (1997)
Desacato Paulós por ordenanza del MDN respecto a pago pasividades (1993)	Demanda por revelación de comunicación telefónica contra periodista Cerro Largo (1999)
	Demanda contra M. Cordero por apología del delito (2001)
Desacato por ofensas, contra empresario (1994), promovido desde presidencia	Difamación, T. Hackenbruch contra vecino Costa de Oro. Reaforos (2001)
	Vilipendio/desacato contra SUATT (2002)
Derecho a réplica planteada por Laguardia, exsecretario privado presidente (2000)	Difusión de grabación privada entre funcionarios de gobierno (2002)
	Difamación / BROU <i>versus</i> periodista deportivo/(2003)
Denuncia por levantamiento de secreto bancario/funcionario bancario y periodista <i>Brecha</i> (2002)	Difamación e injurias planteada contra periodista Dolores (2004)
	Difamación e injurias contra periodista Paysandú (2004)
Difamación e injurias contra periodista de Melo (2005)	Demanda por daños de M. Barbato contra J. Lanata (2005)

Fuente: elaboración propia

Es muy importante señalar que varias de las demandas que finalmente se resolvieron protegiendo a los periodistas habían comenzado con sentencias que procesaban en primera instancia. Es el caso de un periodista de Dolores y de otro de Paysandú. Una tercera demanda contra un periodista en Melo obtuvo un procesamiento en primera instancia en 2005, pero no se ha encontrado noticia de lo que ocurrió en la apelación, y es muy probable que terminara siendo absuelto. En términos generales, las demandas por delitos de comunicación

de fondos. Es interesante señalar que el mismo juez que procesó al funcionario bancario que reveló el hecho a la prensa inició de oficio investigaciones sobre la posibilidad de que esos políticos hubiesen hecho uso de información privilegiada en su beneficio, pero al parecer sin resultados (*Brecha*, 30/05/2003).

parecen tener más probabilidades de éxito en juzgados del interior, y puede estar dando cuenta del hecho ya señalado, de la mayor presión ejercida sobre magistrados en localidades reducidas.

A la luz de lo anterior, los resultados de los procesos judiciales son escasamente predecibles, y para los actores políticos no se trata de una apuesta sencilla. Sin embargo, los actores de la sociedad civil que pretendan llevar adelante una acción judicial contra instituciones de gobierno no pueden confiar en obtener resultados favorables sin disponer de alguna forma de respaldo público.

El análisis de la siguiente hipótesis muestra ese hecho con mayor claridad.

La segunda hipótesis planteaba:

En el caso de conflictos internos al sistema político, los resultados de la acción judicial deberían estar asociados a los niveles de simetría de poder entre promotores e implicados. Por tanto, estarán asociados a los apoyos y alianzas que pueden establecer los actores que emprenden las acciones.

En primer lugar, el éxito en la consolidación de un proceso judicial parece estar ligado a cierto nivel de organización de los impulsores. Aunque los datos que hemos podido recoger son fragmentarios en este punto, parece claro que cuando las demandas son promovidas por individuos que no tienen apoyos suficientes en otros actores, existen pocas posibilidades de que prosperen. Típicamente, las demandas contra funcionarios de alto nivel del gobierno nacionalista 1990-1999, las demandas contra funcionarios políticos de la Intendencia de Montevideo y las demandas contra funcionarios colorados de la CND (por la venta de un terreno), impulsadas principalmente por individuos no miembros de partidos, o miembros de partidos de muy bajo nivel, no han culminado con procesamientos. Por supuesto, esto puede deberse a que estas demandas eran completamente infundadas. Pero también puede pensarse que en estos casos los recursos de los demandantes no permiten obtener las pruebas necesarias para que el litigio prospere.⁴ Incluso, aunque esto es todavía más difícil de determinar, cuando las demandas parecen depender solamente del peso que les otorga la prensa, tampoco tienen consecuencias destacables en el plano procesal.

El problema aquí es poder determinar cuándo una demanda es promovida exclusivamente por la prensa, ya que cuando una denuncia de los medios se transforma en causa judicial, es porque otro actor la tomó para promoverla (típicamente actores políticos). Una excepción es cuando los magistrados actúan de oficio a partir de denuncias en la prensa o en ámbitos legislativos y son difundidos por la prensa. Así ocurrió en el procesamiento de ediles de Maldonado en 1992. También en el caso por las irregularidades en la distribución de la publicidad oficial (1999) aunque allí, como ya se ha dicho, la causa derivó de otra anterior, y además la prensa actuó de forma consolidada, más allá de sus diferentes tendencias. En el caso de los procesamientos por irregularidades en la

4 Podría suceder también que el bajo nivel de influencia de estos actores llevara a que los jueces y fiscales no promuevan con énfasis los cargos. Sin embargo, no hemos encontrado nada que evidencie esto.

adjudicación de viviendas del BHU, el fiscal actuó de oficio, pero fue después de una comparecencia del director del BHU ante el parlamento.

Las denuncias judiciales tienen más probabilidades de culminar con procesos cuando el nivel de organización de los promotores es más alto. Algunas de las causas exitosas (en este sentido) relevadas en el período han partido de investigaciones hechas por los sindicatos o directamente por el Parlamento. En este último caso, la existencia de al menos una fracción consolidada que respalde las denuncias parece crucial, ya que incluso las denuncias promovidas por parlamentarios o ediles a título individual suelen terminar sin resultados. En este último caso, es probable que en realidad se trate de dilucidación de conflictos internos a los partidos, o iniciativas de investigación individuales que no logran captar la atención de grupos partidarios enteros. En otras palabras, lo que probablemente sucede es que, cuando una denuncia hecha por un actor político individual muestra signos de ser importante o estar muy fundamentada, tiene mayor posibilidad de ser acogida por un sector; de lo contrario, queda librada a la iniciativa de quién la promovió en primer lugar.

Dentro de este punto, es muy interesante observar que además, la ausencia de apoyos importantes suele tener consecuencias negativas para los promotores. Las denuncias hechas por individuos sin filiación o apoyo partidario generaron contraofensivas muy duras de parte de los acusados. En general, estos suelen argumentar la existencia de intenciones espurias en las denuncias, y pueden poner seriamente en duda la honestidad del denunciante. Así, la persona que denunció a funcionarios de alto nivel del gobierno nacionalista por sus vínculos con un empresario que financió campañas electorales, fue vinculada en distintos medios de prensa con violaciones de derechos humanos durante la dictadura. Otra persona que hizo una denuncia similar fue acusada de haber recibido dinero para hacerlo, etcétera. En particular, es muy interesante lo sucedido con el diputado Nicolini a raíz de sus duros ataques con el tema Focoex. En general, argumentar la existencia de intenciones espurias como motivadoras de las demandas es una estrategia defensiva común, y prácticamente todos los partidos políticos la han empleado alguna vez (habitualmente, la defensa alude a intereses electorales). Sin embargo, cuando el promotor es una organización o grupo consolidado, el efecto de desprestigio es claramente menor o nulo.

Quizás por esa razón, los empresarios que promovieron las denuncias sobre tráfico de influencias en la licitación de la terminal de contendores del puerto, en 1998, acudieron en primer lugar a actores políticos de prestigio. La principal prueba del hecho, una grabación que comprometía a un exministro nacionalista (e indirectamente, a personas de influencia dentro de la administración del Partido Colorado) estuvo circulando en forma reservada entre dirigentes de al menos dos partidos. El semanario *Búsqueda* afirma que en el Parlamento se tenía conocimiento de la existencia de la grabación.¹ Posteriormente a la denuncia ju-

1 *Búsqueda*, 3/12/1998; 10/12/1998; 17/12/1998.

dicial, los involucrados señalaron que al no presentarse directamente a la justicia, los empresarios buscaban usar el efecto mediático para inclinar la balanza de la licitación a su favor.² También puede haber sucedido que fueran conscientes del carácter no delictivo que tenía el hecho en ese momento (el delito fue tipificado después). Como fuera, aun en ausencia de procesamiento, el caso terminó con la anulación de la licitación y con declaraciones públicas del fiscal, que implicaron una condena simbólica a los acusados.

Así, con las salvedades señaladas debidas a lo fragmentario de muchos datos, parece posible señalar que la actividad de un grupo político consolidado es imprescindible para que las denuncias tengan alguna posibilidad de concretarse en procesamientos.

2 *Búsqueda*, 23/12/1998.

Resumen

La evidencia no permite extraer conclusiones definitivas. En principio, se observa que las asimetrías de poder no explican los resultados de los fallos, ni en el caso de los conflictos que enfrentan a la sociedad civil con actores del sistema político, ni en los conflictos internos al sistema político. Sin embargo, esto es así si los actores más débiles tienen al menos cierta legitimidad previa, y además cierta organización previa. Actores aislados o con poca legitimidad tienen muy poca suerte cuando se enfrentan con actores políticos que gozan de apoyo dentro de sus fracciones, o cuando lo hacen contra instituciones de gobierno.

En cualquier caso, el balance de las observaciones parece favorecer la idea de que la capacidad de control, desde el sistema político —y más concretamente desde los partidos— hacia la sociedad civil, es restringida. No es fácil establecer un parámetro que permita evaluar qué tan restringida está, pero queda la sensación de que alrededor del año 2005 estaba mucho más limitada que en los primeros años tras la dictadura.

Conclusiones

1. El primer objetivo planteado era describir la evolución de los casos de conflictos políticos que son objeto de acción judicial entre 1985 y 2006. Como se observó en el capítulo I, la tendencia es creciente si se toman los períodos presidenciales, y se elimina el particular año 1985. Pero lo más importante parece ser el incremento *cualitativo* de los casos a partir de 1995. Es decir, desde el comienzo del período existían casos de conflictos políticos que eran dirimidos en tribunales, pero recién en la segunda mitad de los noventa, estos casos alcanzan dimensiones importantes y tienen consecuencias significativas en el conjunto de la sociedad y el sistema político. Mediciones preliminares posteriores sugieren que el fenómeno pierde presencia en los medios, pero continúa siendo cuantitativamente importante luego del 2005.

2. El segundo objetivo era describir los factores que permitieran comprender esta evolución, al menos en términos de hipótesis plausibles. La revisión de datos permite sostener la plausibilidad de las hipótesis planteadas. Sin embargo, en algunas dimensiones aparecen dudas importantes, mientras en otras el modelo funciona consistentemente. Una primera observación es que el modelo planteado (que vincula transformaciones en el sistema de partidos, el Estado y la sociedad civil) funciona al nivel más abstracto, pero no puede dar cuenta de cada caso singular. En especial, el modelo no ajusta claramente en los casos de conflictos internos al sistema político. Quizás haya sido prematuro incluir en el marco de un único modelo los casos de conflictos entre sociedad civil y sistema político, con los casos de conflictos internos al sistema político. Por tanto, en el futuro puede convenir separar estas líneas de investigación.

2. Cuando se trata de conflictos internos al sistema político, el determinante que se presenta con mayor claridad es el de la competencia intra e inter-partidaria. También las observaciones son consistentes con la idea de que los actores políticos tienen capacidad recortada para manejar los recursos públicos de forma particularista, y que es importante la entrada en el juego «rentista» de actores privados menos comprometidos con los actores políticos. Así, en el nivel más concreto, el modelo más sólido es el que establece que la racionalidad de la competencia partidaria lleva a la denuncia pública de casos de irregularidades supuestas o reales. Sin embargo, otros elementos, como las contradicciones entre mandatos culturales (a favor de criterios particularistas de uso de recursos, pero no tolerantes con el aprovechamiento personal de los mismos), o el alto costo de las campañas, cuentan con apoyo empírico.

3. El tercer objetivo era diferenciar los resultados de las acciones judiciales, y establecer en qué casos los resultados son favorables para quienes promueven las acciones. Los resultados no son definitivos, pero sugieren que aunque los fallos no siguen las asimetrías de poder, tampoco son independientes de ellas.

Para obtener algún éxito en conflictos políticos mediante acciones judiciales, es importante tener un mínimo de legitimidad o apoyos.

4. Cuando se trata del control de la sociedad civil, los casos son poco numerosos y se arriesga caer en la trampa de impresiones subjetivas. Pero es un elemento a favor de la tesis principal el escaso éxito que han tenido los actores políticos cuando han intentado usar al Poder Judicial con este tipo de propósitos, por lo menos en el período estudiado. Aunque no se ha realizado el estudio comparado con otros conflictos, parece razonable suponer que la alternativa preferida de los actores políticos nunca es el sistema judicial, y que se recurre a él cuando no existen alternativas claras para manejar el conflicto. Esto es consistente con la tesis de la «amortiguación» propuesta por Real de Azúa en la década del setenta.

5. Si la tesis es correcta, los actores de la sociedad civil adquieren poder frente a los actores políticos. Eso parece ser el caso cuando se trata de los medios de prensa, ya no coaccionados por la amenaza de retiro de apoyo de la publicidad oficial —como se ha visto, producto de la acción judicial— y con menor riesgo de ser perseguidos judicialmente. Debería ser el caso de otros actores, como los movimientos sociales. Pero no está tan claro que siempre los movimientos sociales puedan usar a su favor el canal judicial. Es de notar que el movimiento ambientalista quedó parcial o totalmente deslegitimado, en Uruguay, a raíz del conflicto con Argentina, por lo menos hasta el 2010. Otros movimientos no parecen plantear temáticas que sean desafiantes para el Estado, y los que lo hacen, parecen renegar de las vías institucionales, lo que los deja aislados y sin capacidad de acumular fuerza. Una hipótesis digna de analizar es que el vínculo del Frente Amplio con sectores sociales, si bien impide que se transforme en un partido con el mismo amplio abanico de opciones ideológicamente diferentes que caracterizó a los partidos tradicionales (Falero, 2008: 203-204), a la vez restringe la capacidad de esos sectores para operar con total autonomía cuando la izquierda llega al gobierno.

6. Un caso interesante es el de los derechos humanos. El grueso de las organizaciones de derechos humanos pareció quedar conforme con la política llevada adelante por el gobierno de Tabaré Vázquez. La iniciativa para anular la ley de caducidad quedó aislada y aunque adquirió fuerza sobre el final, terminó por no concretarse. Es como si la apertura «regulada políticamente» del tema hubiera dividido la demanda y «amortiguado» (una vez más) el conflicto.

7. Entonces, ¿puede sostenerse que la judicialización de la política, en Uruguay, expresa limitaciones de las capacidades de los partidos políticos? La respuesta puede ser afirmativa si se explicita que el punto de comparación es la situación de mediados de siglo, cuando la centralidad de los partidos en la sociedad uruguaya está fuera de discusión.

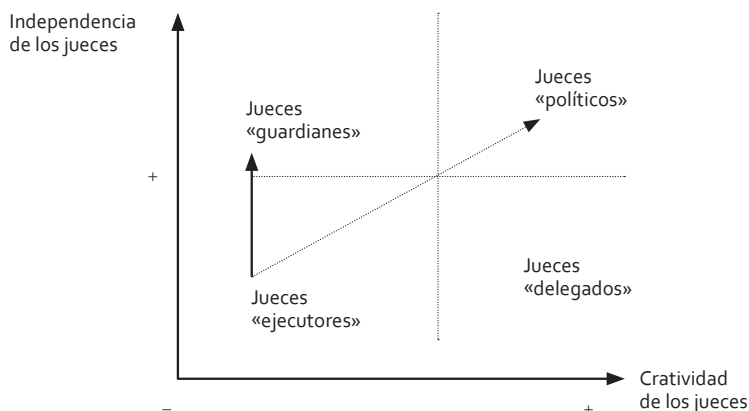
8. Sin embargo, eso no significa que esas limitaciones continúen creciendo. En términos generales, la limitación de la centralidad de los partidos políticos no parece ir acompañada por un fortalecimiento de la sociedad civil. La evolución

no es entonces, ni hacia un Estado constitucional de derecho —en términos de Habermas, o Peruzzotti— ni hacia una sociedad «movimientista» (como sería Argentina, o también Bolivia) ni hacia un gobierno populista al estilo Venezuela. La situación parecería indicar la continuidad de la centralidad de los partidos, pero con mayores grados de anomia y mayor dificultad para disciplinar actores. Evidentemente, esta discusión cae fuera del objetivo del trabajo, pero debe ser planteado para pensar la evolución a futuro de las relaciones entre política y derecho.

9. En un contexto de menor centralidad de los partidos, y mayor competencia entre ellos, el Poder Judicial parece llamado a constituirse una nueva arena para el debate público. De hecho, cabe observar que algunos temas importantes se debaten con mayor profundidad cuando son judicializados que cuando no —la política impositiva, por ejemplo. Las posibilidades de que la judicialización incremente la calidad de la democracia es algo que ha sido señalado por Raúl E. Rojo en sus trabajos. Sin embargo, para que esto sea posible sería necesario que los jueces estuvieran dispuestos a actuar como árbitros en el debate público.

10. La constitución de la justicia como arena de luchas políticas debería tener como consecuencia una reformulación del rol del juez. Guarnieri y Pederzoli proponen una tipología de cuatro posibles tipos de rol de juez, construida sobre la combinación de dos dimensiones: independencia y creatividad judicial. Creatividad judicial refiere a si los jueces tienden a hacer interpretaciones novedosas de las normas, o se atienen lo más posible a la interpretación literal de la ley. En condiciones de baja independencia y baja creatividad, el rol de juez es definido como «ejecutor». Los datos presentados sugieren que se ha incrementado la independencia de hecho de los jueces, pero se mantienen actitudes poco creativas, con lo que los jueces comenzarían a jugar el rol de «guardianes», según lo representado en la siguiente figura.

Figura 3. Hipótesis sobre evolución del rol de juez



Fuente: elaboración propia

Por jueces ‘guardianes’ Guarnieri y Pederzoli entienden el caso en que los jueces se atienen de forma estricta a los textos legales, pero en un contexto de autonomía del poder político, esto se traduce en vigilancia del sistema político y el Estado, o si se prefiere, en juridificación de la función pública. En consecuencia, los jueces tienden a actuar protegiendo a actores privados frente al Estado. No es necesario mencionar que esta función no necesariamente tiene un signo siempre positivo: eventualmente los jueces pueden actuar protegiendo intereses privados contra intentos de distribución de la riqueza, por ejemplo.

Es menos probable la evolución hacia roles de alta independencia y creatividad (señalado con la flecha punteada). El sistema judicial uruguayo, inspirado en el modelo europeo continental, tiene mecanismos de regulación internos que hacen dificultosa la innovación jurídica. Sin embargo, en situaciones de ambigüedad o carencia de políticas públicas claras, se abre la brecha para que los jueces operen orientados por sus preferencias ideológicas o morales. Como se ha dicho, el caso de las violaciones de derechos humanos durante la dictadura es un ejemplo perfecto de esa situación, en especial después del 2005.

11. Con independencia de lo anterior, el escenario más probable para el futuro próximo es el de incremento de las tensiones entre Poder Judicial y Ejecutivo. De hecho, eso parece ser lo que se ha estado dando en los últimos años. Al mismo tiempo, las fuertes transformaciones sociales hacen cada día menos eficaz el tratamiento de casos de forma literal. Pero un tratamiento «realista» —es decir, con mayor consideración de principios morales y del contexto— deja abierta la puerta para el debate público de los fallos. Justamente, la ventaja de atenerse a la interpretación literal de la norma es que protege a los jueces de la presión pública. Esta parece ser una tendencia adoptada de forma creciente, y quizás explique por qué los manifestantes que protestaban contra el gobierno norteamericano en la Ciudad Vieja, en 2005, fueron procesados bajo el cargo de sedición, una figura que había caído en desuso.

12. Pero, en contrapartida, una actitud generalizada de refugio en la interpretación literal de la norma podría llevar a crecientes niveles de deslegitimación del Poder Judicial. Pese a todas las críticas, las encuestas de opinión pública y de elites siguen mostrando niveles de confianza altos en el sistema judicial, especialmente si se lo compara con el contexto latinoamericano. Estos niveles de confianza se han vinculado a la capacidad de las instituciones políticas para sobrevivir a la crisis del 2002 y más en general para mantener la vigencia, al menos relativa, de las reglas de juego democráticas. Entre un sistema político con capacidades recortadas de conducción, una sociedad civil atomizada, y un sistema judicial que no logra hacerse cargo de las necesidades de legitimación, las demandas sociales podrían quedar sin canales de llegada al sistema administrativo y por tanto, dejar librada la orientación de las políticas públicas a los grupos corporativos y de interés más poderosos. El escalón final de esa tendencia podría ser el recrudecimiento de la exclusión y de la segregación punitiva de los excluidos.

Bibliografía

- Ackerman, Bruce (1988): *Del realismo jurídico al constructivismo jurídico*. Barcelona, Ariel Derecho.
- Acuña, Carlos y Smulovitz, Catalina (1995): «Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional». En: *Juicio, castigos y memorias: Derechos humanos y justicia en la política argentina*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- Aldrichi, Clara (2001): *La izquierda armada: ideología, ética e identidad en el MLN-Tupamaros*. Montevideo, Ediciones Trilce.
- Alfano, Pablo y Werner, Fabián (2008): *La mano en la lata. Crónica de la corrupción en casinos municipales*. Montevideo, Letraeñe editores.
- Alegre, Pablo y Aloisio, Carlos (2004): «Los conflictos por la independencia del Poder Judicial durante la administración Batlle». *Observatorio político: informe de coyuntura* n.º 5/ 2004. Montevideo, ICP, FCS, Udelar.
- Altman, David (2002): «Cambios en las percepciones ideológicas de lemas y fracciones políticas». En: *Un mapa del sistema de partidos uruguayo (1986-1997)*. Montevideo, Cuadernos del CLAEH n.º 85, 2.ª serie, año 25, 2002/1: 89-110.
- Álvarez, María José (2011): «The evolution and dynamics of land squatting in Montevideo, Uruguay». Ponencia presentada en the International RC21 conference 2011: The struggle to belong: Dealing with diversity in 21st century urban settings. Amsterdam, 7-9 julio 2011. Disponible en internet: Citado 2011 -08-01. <<http://www.rc21.org/conferences/amsterdam2011/edocs2/Session%2029/RT29-2-Rivadulla.pdf>>.
- Amarillo, María del Huerto y Urioste, Fernando (1990): *Uruguay. Independencia del Poder Judicial y de los jueces*. Génova, CIJA/ CIJ.
- Ansolabehere, Karina (2005): Jueces, política y derecho: particularidades y alcances de la justicia. «Los alcances de la politización de la justicia en Argentina y México». *Isonomía*. n.º 21 (abril). México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, pp 39-65.
- Arato, A (1996): «Emergencia, declive y reconstrucción del concepto de sociedad civil. Pautas para análisis futuros. *Isegoría*, n.º 13, pp 5-17. Disponible en internet: con acceso el citado 2012-09-01: <<http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/223/223>>.
- Barkan, Steven (1986): «La justice et les mouvements sociaux». *Sociologie et sociétés*, vol. XVIII, n.º 1, abril, pp. 153-161.
- Barrios, Luis (2005): «Contribuições para uma crítica da gestão de risco a partir da experiência uruguaia no caso de contaminação por chumbo». En: Dias Varella (coord.): *Governo dos riscos*. Brasília, Rede Latino-Americana-Européia sobre Governo dos riscos.
- Beck, Ulrich (1988): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona, Paidós.
- Becker, Howard (1971): *Los extraños: sociología de la desviación*. Buenos Aires, Editorial Tiempo Contemporáneo.
- Blengio, Mariana (2005): «La interpelación de los derechos humanos en veinte años de democracia». En: Caetano, Gerardo (dir.): *20 años en democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo, Taurus.

- Blichner, Lars y Molander, Anders (2005): «What is juridification?». *Working paper* n.º 14, marzo. Centre for European studies. University of Oslo, disponible en <http://www.arena.uio.no>; acceso en enero 2007.
- (2008): «Mapping juridification». *European Law Journal*. n.º 1, vol. 14: 36-54.
- Bourdieu, Pierre (2000): «Elementos para una sociología del campo jurídico». En: Bourdieu, Pierre y Teubner, Gunther: *La fuerza del derecho*. Santa Fe de Bogotá, Siglo del hombre editores-Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes-Instituto Pensar.
- Briones, Guillermo (2002): *Epistemología de las ciencias sociales*. Instituto Colombiano para el fomento de la educación superior. Bogotá.
- Buquet, Daniel; Chasquetti, Daniel y Moraes, Juan Andrés (1998): *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?*. Montevideo, ICP, FCS, Udelar.
- Burstin, D; Delgado, S; Francolino, L; Gómez, J; Rodríguez, G; Sarlo, O. (2010): «La constitución uruguaya, ¿rígida o flexible?». 1ª ed. Montevideo. Facultad de Derecho, UDELAR.
- Caetano, Gerardo; Rilla, José y Pérez Antón, Romeo (1989): «Cambios recientes en el sistema político uruguayo concebido como una partidocracia». En: *Los partidos políticos de cara a los noventa*. Montevideo, Fesur-FCU-ICP, FCS, Udelar.
- Caetano, Gerardo y Buquet, Daniel (coord.) (2002): *Estudio panorámico sobre el fenómeno de la corrupción en Uruguay*. Informe final del convenio entre la Universidad de la República (ICP) y la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado. Montevideo, ICP, FCS, Udelar.
- Caetano, Gerardo (2005): «Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia. De la transición democrática al gobierno de izquierda (1985-2005)». En Caetano, Gerardo (dir.): *20 años en democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo, Taurus.
- Calhoun, Craig (1994): *Social Theory and the Politics of Identity*. Oxford, Blackwell.
- Casas, Kevin (2003): «Subsidios electorales y financiamiento de campañas en el Uruguay». *Cuadernos del CLAEH*, n.º 86-87. 2ª serie, año 28. 2003/1-2. pp. 117-154. Montevideo.
- Castellano, Ernesto (1996): «Uruguay. Un caso de «bienestar de partidos»». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. n.º 9, Montevideo, pp. 107-126.
- Chasquetti, Daniel y Garcé, Adolfo (2005): «Unidos por la historia: desempeño electoral y perspectivas de colorados y blancos como bloque político». En Buquet, Daniel (coord.): *Las claves del cambio: ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Couso, Javier (2004): «Consolidación democrática y Poder Judicial: los riesgos de la judicialización de la política». *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIV/ n.º 2/2004. pp. 29-48.
- Costa Bonino, Luis (1985): *Crisis de los partidos tradicionales y movimiento revolucionario en el Uruguay*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard (1990): *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*. México, Alianza Editorial Mexicana.
- Da Ros, Luciano (2006): «Tribunais como árbitros ou como instrumentos da oposição: judicialização da política em novas poliarquias à luz do caso brasileiro». Trabajo presentado en el I Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Montevideo, 30-31 de octubre 2006.

- Damaska, Mirjan (2000): *Las caras de la justicia y el poder del Estado*. Santiago de Chile, Editorial jurídica de Chile.
- De Sierra, Jerónimo y Longhi, Augusto (1987): «Concentración de poderes en el ejecutivo y democracia». En: De Sierra (comp.): *¿Hacia dónde va el estado uruguayo? Concentración de poder y democracia*. Montevideo, FCU, pp 13- 65
- Demasi, Carlos y Yaffé, Jaime (2005): *Vivos los llevaron... Historia de la lucha de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos (1976-2005)*. Montevideo, Ediciones Trilce.
- Evers, Tilman (1986): *Identidad. El lado oculto de los nuevos movimientos sociales*. Montevideo, CLAEH. Materiales para el debate contemporáneo.
- Falero, Alfredo (2008): «Las batallas por la subjetividad: luchas sociales y construcción de derechos en Uruguay. Una aproximación desde la teoría sociológica». CSIC. Montevideo. PANELCOR.
- y Vera, Ángel (2004): «Transformaciones sociales y campo popular en Uruguay: construcción de alternativas y escenarios posibles». En: *Uruguay hoy: paisaje después del 31 de octubre*. Montevideo, Ediciones del caballo perdido.
- Ferejohn, John (2002): «Judicializing Politics, Politicizing law», disponible en <<http://www.law.duke.edu/journals/GSLCPFerejohn>>, con acceso noviembre de 2006.
- Filgueira, C. y Filgueira, F. (1996): «El largo adiós al país Modelo». 1ª ed. Montevideo. Arca.
- Friedberg, Erhard (1988): *Análisis sociológico de las organizaciones*. Montevideo, CLAEH, ficha de capacitación n.º 66.
- Gidi, Antonio (2004): «Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos colectivos e individuales en Brasil», disponible en <<http://www.biblojuridica.dice.org/estlib>>.
- Graña, François (1996): *La movida estudiantil. Liceos ocupados: un aprendizaje de convivencia y democracia*. Montevideo, Fin de Siglo.
- Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patricia (1999): *Los jueces y la política: Poder Judicial y democracia*. Madrid, Taurus.
- Habermas, Jürgen (1998 [1994]): *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*. Madrid, Trotta.
- (1999 [1981]): *Teoría de la acción comunicativa, II: crítica de la razón funcionalista*. Madrid, Taurus.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal (1987): *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. Madrid, Siglo XXI.
- Laclau, Ernesto (2005): *La razón populista*. Buenos Aires, Fundación de Cultura Económica.
- Lanza, Edison (2004): *La libertad de prensa en la jurisprudencia uruguaya. Jurisprudencia sistematizada y anotada, 1985-2003*. Montevideo, FCU.
- Lanzaro, Jorge (1993): «Los desafíos para un partido moderno en una sociedad en cambio». En: Bodemer, K. y Lournaga, M. E.: *Estructura y funcionamiento de los partidos políticos: una reforma posible*. Montevideo, Ediciones Trilce-Fesur.
- (1998): «La innovación en la política uruguaya». En: Mallo, S.; Paternain, R. y Serna, M.: *El fin de siglo y la política en Argentina y Uruguay. Comparaciones, predicciones y esperanzas*. Montevideo, Alejandría.
- Lefort, Claude (1993): «Democracia y representación». En: *La sociedad contra la política*. Montevideo, Nordan-Altamira.
- Lissidini, Alicia (2002): «Uruguay y la centralidad de la política». En: Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. M.: *El asedio a la política y los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario, Homo Sapiens.

- Malet, Mariana (2007): «El orden público desde el derecho penal». En *Anuario del área socio-jurídica n.º 3: Seminario sobre Orden Público*. Montevideo, FCU-Facultad de Derecho, Udelar.
- Melucci, Alberto (1991): «Movimientos sociales y democratización de la vida cotidiana». Revista *Relaciones*. n.º 85. Junio 1991. Montevideo.
- Mishler, William y Sheehan, Reginald (1993): «The Supreme Court as a countermajoritarian institution? The impact of public opinion on Supreme Court decisions». *American Political Science Review*, vol. 87, n.º 1, marzo.
- Moreira, Constanza (2001): «La reforma del Estado en Uruguay. Cuestionando el gradualismo y la heterodoxia». En Calame, P. y Talmant, A.: *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernanza*. Montevideo, Ediciones Trilce-Vozes.
- (2004): *Final de juego: del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo, Ediciones Trilce.
- Offe, Klaus (1988): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid, Editorial Sistema.
- Pereira, Marcelo (2005): «Medios de comunicación. El poder precario». En Caetano, Gerardo (dir.): *20 años en democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo, Taurus.
- Peruzzotti, Enrique (1999): «Constitucionalismo, populismo y sociedad civil. Lecciones del caso argentino». *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 61, n.º 4. (Oct. - Dec., 1999), pp. 149-172.
- (1995): «Sociedad, Estado y derecho en Argentina». «Sociedad, Estado y Derecho en Argentina», Universidad Torcuato Di Tella, Working Paper #15, 1995, disponible en <<http://www.consensocivico.com.ar/sistema/doc/data/articulo-tp-007.pdf>>, con acceso en 2012.
- PNUD (2008): *Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2007*. Montevideo, PNUD.
- Portantiero, Juan Carlos (1989): «La múltiple transformación del Estado latinoamericano». Caracas, *Nueva sociedad*, n.º 104, nov-dic, pp. 89-94.
- Rama, G. (1971): «El club político». Montevideo. Arca.
- Real de Azúa, Carlos (2000): *Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Riella, Alberto (1999): *Introducción al método de análisis comparado*. Fotocopiado. Material del curso de metodología II. Montevideo, FCS, Udelar.
- (2004): «Poder, luchas simbólicas y democracia: las gremiales ganaderas en Uruguay (1985-2000)». En: Mazzei (comp.): *El Uruguay desde la sociología II: 2.ª reunión anual de investigadores del Departamento de Sociología*. Montevideo, DS, FCS, Udelar.
- Rojo, Raúl Enrique (2003): «El Poder Judicial y los derechos humanos en la Argentina». Presentación en Seminario: *Perspectivas para a Democracia e os Direitos Humanos na América Latina*. Núcleo de Direitos Humanos e Cidadania del Centro de Ciências Jurídicas/ Programa de Pós graduação em Ciências Humanas. USINOS.
- (1995): «Corrupción, consolidación democrática y ejercicio supletorio del poder político por el Poder Judicial». *Propuestas democráticas*. Asunción, vol. II, n.º 5, pp. 67-92.
- (s/f): *Justice et citoyenneté: la juridictionnalisation de conflits sociaux au Brésil et au Québec*. Disponible en <br.geocities.com/raulenrirojo> con acceso en junio 2006.
- Rose-Ackerman, Susan (2001): *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Madrid, Siglo XXI.

- Salto, Napoleón (1999): *Ética y corrupción. Estudio de casos*. Informe final del proyecto Ética y corrupción. Ecuador, Proyecto anticorrupción y responsabilidad. Banco Mundial.
- Sarlo, Óscar (2005): «El sistema judicial uruguayo en la restauración democrática (1984-2004)». En Caetano, Gerardo (dir.): *20 años en democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo, Taurus.
- (2007): «Justicia y política: ¿Qué está pasando con el Poder Judicial?». *Observatorio político: informe de coyuntura* n.º 2007. Montevideo, ICP, FCS, Udelar.
- Sartori, Giovanni (1984): «¿Qué es «política»?». En: *La política, lógica y método de las ciencias sociales*. México, Fundación de Cultura Económica.
- Serna, Miguel (1998): «Los usos del análisis comparado. De la etiqueta metodológica a las comparaciones sustantivas». En: Mallo, S.; Paternain, R. y Serna, M.: *El fin de siglo y la política en Argentina y Uruguay. Comparaciones, predicciones y esperanzas*. Montevideo, Alejandría.
- Smulovitz, Catalina (2001): «Judicialización y accountability social en Argentina». Trabajo presentado en el XXII *International Conference de la Latin American Studies Association*. Washington DC, setiembre.
- Speck, Bruno (2002): «Como financiar a competição política? Concepções contemporâneas, ilustrações do caso da Alemanha e perspectivas para a situação no Uruguay». En Caetano, Gerardo; Chasquetti, Daniel y Ferreiro, Delia *et al.* (2002): *Dinero y política. El financiamiento de los partidos políticos en la democracia*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Stolovich, Luis y Rodríguez, Juan Manuel (1987): «Gobierno y empresarios: sus vínculos personales». En: De Sierra (comp.): *¿Hacia dónde va el estado uruguayo? Concentración de poder y democracia*. Montevideo, FCU, pp 163- 201.
- Suprema Corte de Justicia (2006): Anuario estadístico 2006. Montevideo, disponible en <http://www.poderjudicial.gub.uy> con acceso en octubre de 2007.
- Svampa, Maristella y Pandolfi, Claudio (2004): «Las vías de la criminalización de la protesta en Argentina». *Observatorio Social de América Latina (OSAL)*. Buenos Aires. Año V, n.º 14, mayo-agosto.
- Teubner, Gunther (2000): «Elementos materiales y reflexivos en el derecho moderno». En: Bourdieu, Pierre y Teubner, Gunther: *La fuerza del derecho*. Santa Fe de Bogotá, Siglo del hombre editores-Facultad de derecho de la Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes-Instituto Pensar.
- Touraine, Alain: Actores sociales y sistemas políticos en América Latina. Santiago de Chile: PREALC. 1987.
- Trujillo, Henry (2007): *Judicialización de la política en Uruguay. 1990-2003*. Informe final del proyecto de Investigación Montevideo, CSIC, Udelar-Facultad de Derecho, Udelar.
- (2012). «Conflictos políticos y Poder Judicial 1986-2009: la judicialización de la política y la independencia judicial en Uruguay». *Espacio abierto*. Revista del Centro de investigación y estudios judiciales (CIEJ) de la Asociación de funcionarios judiciales del Uruguay. n.º 16, mayo de 2012. Montevideo. pp. 30- 40.
- Vallès, Josep (2002): *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona, Ariel.
- Vallespín, Fernando (2003): *El futuro de la política*. Madrid, Taurus.
- Werneck Viana, Luiz; Rezende, María Alice; Palacios, Manuel; Baumann, Marcelo (1999): *A judicializacao da política e das relacoes sociais no Brasil*. Río de Janeiro, Revan.

Zurbriggen, Cristina (2007): *Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. Las condicionantes históricas de las reformas actuales*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

Anexo A. Metodológico

Definición operacional del concepto de lo político

La primera tarea a realizar es poder objetivar el fenómeno de judicialización de la política. A su vez, conviene poder aproximarse a una cuantificación del fenómeno. Esto lleva a discutir una definición más operativa de «política». La dificultad aquí radica en que puede sostenerse que entre lo jurídico y lo político no hay discontinuidades de hecho, sino de definiciones sociales, y que estas dependen de la relación de fuerzas en un campo social dado. Vale decir, la consagración de un conflicto como «político» depende, en su mayor medida, del éxito que tengan los actores en imponer —o negar— tal definición.¹ Entonces, ¿qué debería ser considerado político, en el contexto del presente trabajo? Como señala Klaus Offe:

Mientras que es probablemente correcto insistir, siguiendo a Max Weber, en que no puede darse una definición sustantiva y esencialista del campo de la política, y en que todo intento de definir en general lo que designamos como «lo político» conduce necesariamente a un concepto instrumental formal (tal como regulación colectiva coercitiva, o soberanía territorial, o asignación autoritaria de valores), es posible, sin embargo, especificar qué cuestiones sustanciales están politizadas en cualquier coyuntura dada y en cualquier sociedad histórica dada (Offe, 1988: 169).

Siguiendo este razonamiento, la pregunta sería qué cuestiones de hecho estuvieron politizadas y fueron llevadas a tribunales en las dos décadas siguientes a 1985. Entonces, el problema es poder reconocer en qué situaciones los temas llevados a tribunales se «politizan».

El criterio que se ha usado en este trabajo es que se tomará como objeto de estudio el conjunto de acciones judiciales emprendidas en torno a (1) situaciones de conflicto entre actores pertenecientes al sistema político (en general se trata de denuncias por hechos de corrupción o demandas por difamación entre actores pertenecientes al sistema político); (2) situaciones en que se pretenden proteger intereses difusos o aquellos que son objeto de controversia entre actores colectivos (en este último caso, los casos por violaciones de derechos humanos durante la dictadura); (3) situaciones en que se pretende controlar la expresión pública o la protesta pública. En todos los casos, la participación de un actor político es definitorio.

Estos criterios, de todos modos, no permiten una delimitación mecánica de lo «político», y en muchos casos hubo que adoptar criterios ad hoc para decidir si un caso se incluía o no dentro del universo de análisis. Por ejemplo, el recurso de amparo de padres de estudiantes de un liceo de Canelones, por el mal estado del edificio, en 2003, ¿es un caso de conflicto político llevado a la justicia, o no? La decisión fue incluirlo, debido a que el recurso se presentó en el contexto de una movilización colectiva de padres y estudiantes.

1 Precisamente, el fracaso de un actor en definir su problema como «político» se traduce muchas veces en su criminalización: el problema es reducido a problema jurídico, y como tal deja de ser problema colectivo. Como se verá más adelante, en ocasiones es justamente esto lo que se busca al intentar judicializar los conflictos, y en esto consiste su éxito.

En otros casos ocurrió que el mismo expediente judicial se reabría luego de un tiempo. Por ejemplo, el proceso que termina con el procesamiento de Juan Carlos Blanco por el caso Elena Quinteros. ¿Se podía considerar como un solo caso pese a haber pasado años entre la presentación y la reapertura? Se optó por considerar que se trataba de dos casos diferentes cuando transcurrieran más de dos años sin actividad.

Finalmente, la presencia de actores políticos involucrados no siempre era obvia. Los militares acusados de violaciones de derechos humanos durante la dictadura fueron considerados actores políticos, porque actuaron como tales. El crimen de Eugenio Berríos era obviamente un asunto político, pese a que los militares que participaron lo hicieron ya en democracia. En el caso de los procesos judiciales por defensa de intereses difusos, más que un actor político son las instituciones del Estado las involucradas. Se las consideró como actores políticos. No fue así cuando eran objeto de una reclamación por temas particulares, por ejemplo salariales. Así, numerosas acciones judiciales por reclamos de salarios, pago de pasividades, etc., no fueron incluidas en el estudio.

Metodología

Unidades de análisis

Una vez definidos estos criterios, la segunda decisión es acerca de cómo identificar y cuantificar los casos. Los criterios administrativos del Poder Judicial definirían como ‘caso’ el proceso judicial, por lo que tendríamos un caso por proceso. Sin embargo, este no es un buen criterio para el análisis sociológico, puesto que no siempre las acciones judiciales terminan en un proceso (por ejemplo, puede haber indagatorias que no cristalicen en un expediente), y puede haber actores que emprendan múltiples procesos por un mismo tema.

El criterio adoptado aquí será entender que el conjunto de acciones judiciales, cualesquiera sean estas (indagatorias, recepción de antecedentes de investigaciones parlamentarias sobre un hecho de apariencia delictiva, procesos propiamente dichos, etc.) emprendidas alrededor de un mismo tema, constituyen una unidad para los fines de su cuantificación y posterior análisis.²

Método de observación

El principal problema para recabar la información es que el Poder Judicial no cuenta con un sistema de seguimiento informatizado de los expedientes que alcance a todo el país. Lo que existe puede reunir la información acerca de los casos en Montevideo, pero de todas formas no permite identificar los casos con las características arriba definidas. La única manera sería la búsqueda expediente por expediente, cosa claramente imposible de realizar.

La alternativa usada aquí es la identificación de los casos a través de la información aparecida en la prensa entre los años 1985 y 2006. Para ello, se procedió de la siguiente manera. En primer lugar se seleccionaron dos semanarios de alcance nacional,

2 Esta metodología implica apartarse de lo que ha sido más habitual a la hora de analizar procesos de judicialización: el análisis de las acciones de control de constitucionalidad (por ejemplo, Viana *et al.*, 1999). En Uruguay, el control de constitucionalidad no ha sido habitualmente un medio de lucha política, aunque existen excepciones —la más notoria y reciente es el recurso por la aplicación del IRPF a los pasivos.

y de orientaciones ideológicas opuestas, que cubrieran todo el período de estudio. Los semanarios *Brecha* y *Búsqueda* son los que cumplen estos requisitos. En segundo lugar, se revisaron todas las ediciones de estos semanarios, registrando todos los casos que cumplieron las condiciones señaladas arriba. Por este medio se recopilaron los casos hasta el año 2004 inclusive. Los años 2004, 2005 y 2006 fueron relevados mediante la consulta con los archivos digitales de los diarios *El País*, *El Observador* y *La República*.

Debe quedar en claro que este es el único método disponible para identificar este tipo de casos. Por supuesto, se pueden señalar problemas de confiabilidad, toda vez que la información a la que se accede es aquella que los periodistas entienden que es pertinente para su publicación. Sobre esto puede responderse que, aun cuando la información puede estar sesgada por los intereses de los medios, los casos de judicialización de conflictos políticos les son generalmente atractivos. Por lo tanto, cabe confiar en que una parte sustantiva de los casos, sino todos, tenga al menos una aparición en la prensa.

Sin embargo, deben admitirse posibles insuficiencias de la información cuando se trata de casos de escasa entidad y que ocurren en departamentos del interior. Se ha intentado controlar estos sesgos buscando información complementaria en otras fuentes.³ Por otra parte, puede argumentarse que la tendencia a no publicar casos de escasa importancia debería haberse mantenido constante durante el período, por lo que la falta de algunos casos no altera la evolución global del número de casos.

Cada caso fue ubicado temporalmente con referencia al año de inicio de la primera acción judicial vinculada al asunto principal. Al tomar esta decisión, puede suceder que la fecha de inicio del caso no coincida con los años en que el tema estuvo en debate público. En los casos más complejos, las acciones judiciales vienen precedidas de denuncias en medios de prensa o debates parlamentarios. Sin embargo, es más difícil determinar con precisión la fecha de inicio del debate público que la fecha de inicio de la acción judicial.

Una vez tomadas estas definiciones, el universo de análisis quedó constituido por los casos que, incluidos en la definición operativa señalada, se iniciaron judicialmente entre el 15 de febrero de 1985 y el 31 de diciembre de 2006.

Tipología de clasificación de casos

Se construyó una tipología de casos tomando en cuenta (1) si el actor que *promovía* la acción en primer lugar pertenecía al sistema político o a la sociedad civil, y (2) si el actor que era *objeto* de la acción judicial (demandado, o señalado responsable cuando la acción se dirigía contra una institución) pertenecía al sistema político o a la sociedad civil.

De la combinación de estos dos elementos surge la siguiente tipología:

- Tipo I: Actor del sistema político contra actor del sistema político (conflictos internos al sistema político).
- Tipo II: actor sistema político *versus* actor de la sociedad civil.
- Tipo III: actor de la sociedad civil *versus* actor político.
- Tipo IV: Otros casos, y casos con fronteras no claras.

3 Los archivos periodísticos *on line* recopilan información desde el año 2000, aproximadamente. Se consultó especialmente el del diario *El País* y *La República* para corroborar que los casos identificados en esos archivos coincidían con los encontrados en los semanarios. Además, se consultaron los informes de la APU para los casos de demandas contra medios de prensa, así como diversos textos sobre el tema.

Indicadores

Para el análisis, los casos fueron clasificados según los siguientes indicadores:

- **TEMÁTICA.** Se distinguen cuatro temáticas básicas: corrupción o irregularidades; protección de derechos (por ejemplo, derechos humanos); control de la protesta o la expresión pública (por ejemplo, demandas por difamación); otros.
- **COMPLEJIDAD.** Se ha definido complejidad de acuerdo a los siguientes criterios: inclusión de tres o más procesos, y al menos uno de esos procesos es una contrademanda (quién ha sido acusado responde con una demanda —generalmente por difamación— contra el acusador). Los casos que reúnen ambas características son clasificados como de alta complejidad. Los que solo presentan una son de mediana complejidad.
- **IMPORTANCIA.** Se ha definido la importancia del caso según el nivel de influencia del principal acusado, implicado, o responsable de la situación que se denuncia o reclama. El nivel de influencia es considerado:
 - Alto (Presidente, líder partido o fracción de alcance nacional, senador, ministro).
 - Medio (diputado, director ente o similar, intendente).
 - Bajo (dirigente partidario local, ediles, otros).

Estrategia de análisis

La exposición de la información recogida, en congruencia con los objetivos trazados, persigue dos finalidades: mostrar que las hipótesis propuestas son plausibles (1), y comprobar que la hipótesis que predice resultados favorables a los actores políticos —en casos de enfrentamientos con actores no políticos— no se cumple (2).

(1) En primer lugar, se trata de lograr una descripción sistemática de los elementos que pueden explicar el incremento de los casos de conflictos políticos judicializados. No se trata de obtener una «explicación», en el sentido de establecer relaciones causales, sino de mostrar la plausibilidad de las hipótesis.⁴ Esto significa mostrar que la mayoría de los casos se pueden comprender a partir de las hipótesis, aunque no se puede descartar la validez de otras. Evidentemente, desde una epistemología naturalista, no se admitiría que los resultados tuvieran validez como «explicación». Aunque la estrategia conceptual a adoptar se aproxima a lo que Hempel denominaba «explicación genética», no se pretende encontrar algo como una ley general a la que subsumir el fenómeno en cuestión.

Por otra parte, el término 'plausibilidad' ha sido usado por algunos autores para designar el grado de validez de hipótesis que aparecen *ex post* (Briones, 2002:55). En efecto, aunque a los fines de la organización del texto las hipótesis son presentadas antes que los datos, en los hechos emergieron del análisis de los casos a medida que estos iban siendo identificados.

La estrategia es usar una adaptación del método comparativo. Como se sabe, el método comparativo es usado en ciencia política, pero generalmente focalizado al uso de indicadores «duros» (Serna, 1998). Es más compleja su aplicación cuando la información

4 Para ir más allá de la descripción, habría que agregar datos empíricos que permitieran la comparación, o con el período previo a la dictadura, o con conflictos políticos no llevados a la justicia. La primera opción no era factible por limitaciones de los recursos disponibles; la segunda opción requería el desarrollo previo de las hipótesis que se trazan, justamente, en este trabajo.

no es cuantificable, pero puede usarse en términos de combinaciones de ausencia o presencia de factores explicativos. En este caso, el enfoque se aproxima más a la comparación histórica: se trata de comprender la génesis de cada caso singular (Panebianco, cit. en Riella, 1999). Por tanto, más que comparar indicadores, se trata de comparar configuraciones regulares en los procesos que llevan a la convocatoria de la acción judicial en los dos tipos de casos.

En términos más precisos, se adopta una estrategia de comparación de dos tipos de casos⁵ de conflictos políticos judicializados entre 1985 y 2006: conflictos internos al sistema político, y conflictos entre actores políticos y actores de la sociedad civil. La estrategia de análisis pretende mostrar la veracidad de un modelo que describa y explique la judicialización política como manifestación de un fenómeno más general: los cambios en las relaciones entre sistema de partidos, Estado, sociedad civil y empresas.

Para hacer más sencilla la aplicación del método, se seleccionarán las temáticas más típicas en cada tipo de caso: corrupción o irregularidades en el ejercicio de la función pública, para el tipo de caso de conflictos internos al sistema de partidos. Para el tipo de caso de conflictos entre actores políticos y no políticos: control de protesta, de expresión pública, derechos humanos violados durante la dictadura y defensa de intereses difusos (en particular: el caso de plombería detectado en 2001). Además, los casos de irregularidades que son promovidos por actores no políticos (gremios, empresarios, particulares) serán incluidos en el primer tipo de caso. Lo mismo a la inversa: los casos de derechos humanos promovidos por actores políticos son incluidos dentro del segundo tipo de caso.

Por otra parte, se incluyen también las acciones judiciales promovidas desde o contra instituciones de gobierno, por cuanto en los hechos están representadas por actores políticos individuales.

Así, los casos a ser comparados son:

Tabla 1. Descripción de los casos.

Las actuaciones son promovidas por:		
El actor objeto de las actuaciones es:	Actor del sistema político	Actores de la sociedad civil
Actor del sistema político	Conflictos internos al sistema político: corrupción o irregularidades cometidas en el ejercicio de la función pública.	Conflicto entre actores políticos y no políticos: • Investigación de violaciones de derechos humanos durante la dictadura. • Defensa de intereses difusos (protección de derechos de afectados por contaminación)
Actores de la sociedad civil	Conflicto entre actores políticos y no políticos: • control de protesta • control de expresión pública	

5 En realidad, se trata de estudio de casos, y no sería necesario decir ‘tipos de casos’. En este párrafo y los siguientes se usa la expresión ‘tipo de caso’ para evitar confusiones con el ‘caso’ singular.

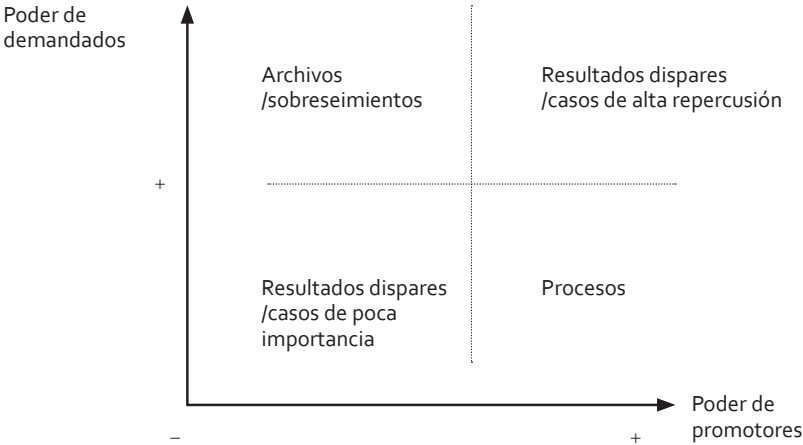
(2) Para la segunda finalidad, se trata de comprobar si se cumple la hipótesis que predice resultados más favorables para los actores políticos frente a los no políticos. El razonamiento es que si esta hipótesis puede descartarse, entonces es razonable aceptar que no se cumple el supuesto del que se deduce: que persiste la centralidad de los partidos políticos.

Para ello se compararán los resultados en dos tipos de casos seleccionados: cuando actores políticos convocan a la justicia para controlar protestas públicas o la expresión de críticas públicas; o cuando actores no políticos recurren a la justicia para protegerse de agravios o reparar daños causados por actores políticos.

Como corolario de esta hipótesis, está la de que en los conflictos internos al sistema político los resultados quedarán librados a los niveles de poder de los actores involucrados. Obsérvese que la hipótesis anterior es en realidad una reformulación de esta (el resultado favorable siempre a los actores políticos es atribuible a que, en condiciones de vigencia plena de la centralidad de los partidos, estos tienen siempre mayor poder que cualquier actor no político).

La hipótesis supone que cuando los balances son equilibrados, los resultados favorables tenderán a dividirse entre promotores y demandados. En situaciones de asimetría a favor de los promotores, deberían observarse procesamientos o acogimientos de las demandas como resultado más frecuente. Si es a la inversa, los resultados más frecuentes deberían ser los archivos, sobreseimientos y desestimaciones.

Figura 1. Representación gráfica de los resultados esperados según niveles de poder de los promotores y demandados.



En forma más clara, los casos y resultados esperados según las hipótesis se representan en el siguiente cuadro:

Tabla 2. Casos y resultados esperados

	Caso: conflictos promovidos por actores políticos contra actores no políticos	Caso: conflictos promovidos por actores no políticos contra actores políticos	Caso: conflictos entre actores políticos
Descripción	Control de protesta Control de la expresión pública	Derechos humanos Protección de intereses difusos	Corrupción o irregularidades en el ejercicio de la función pública
Resultado esperable según las hipótesis	Aplicación de sanciones y procesos, acogimiento de las demandas	Rechazo de las demandas	Resultados dependientes de los balances de poder entre promotores e involucrados

Anexo B. Listado de casos⁶

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
1985	1	Derechos humanos: acusación contra Bordaberry y otros/golpe de Estado	I	Corrupción o irregularidades
	2	Compra de carteras bancarias en 1982	I	Corrupción o irregularidades
	3	Delitos económicos en Armada: acusación contra vicealmirante Márquez	I	Corrupción o irregularidades
	4	Codicen contra Vicente Foch	I	Corrupción o irregularidades
	5	Responsabilidades de funcionarios de la dictadura por endeudamiento interno	I	Corrupción o irregularidades
	6	BHU contra Luongo (exdirector)	I	Corrupción o irregularidades
	7	Derechos humanos: homicidio de Michelini y Gutiérrez Ruiz (I)	I	Derechos humanos
	8	Derechos humanos: secuestro de Rodríguez Larreta	III	Derechos humanos
	9	Derechos humanos: desapariciones en Argentina/Gatti y otros	III	Derechos humanos
	10	Derechos humanos: 17 desapariciones	III	Derechos humanos
	11	Derechos humanos: caso Orletti	III	Derechos humanos
	12	Derechos humanos: denuncias contra la dirección de inteligencia	III	Derechos humanos
	13	Codicen contra Ademu por medida gremial	II	Control de protesta
	14	Difamación: Divogre contra Dicancro	I	Comunicación
	15	Indagatoria contra empresario por agravio a ministro	II	Comunicación
	16	Difamación: Fernández Faingold contra Corso	II	Comunicación
	17	Injurias: Serpaj contra Pablo Millor	III	Comunicación
	18	Alonso Fernández y Zelmá Lissardy contra <i>El Debate</i>	III	Comunicación
	19	Difamación: médico militar contra <i>La Hora</i>	IV	Comunicación
	20	Indagatoria por espionaje telefónico	IV	Comunicación
1986	21	Denuncia penal por infidencia en caso Michelini-Gutiérrez Ruiz	IV	Corrupción o irregularidades
	22	Denuncia penal contra tres médicos militares	III	Derechos humanos

6 I: Actor sistema político contra actor sistema político; II: Actor sistema político contra actor no político; III: Actor no político contra actor sistema político; IV: Otros casos/indeterminado.

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
1987	23	Derechos humanos: actividades escuadrón de la muerte 1972	I	Derechos humanos
	24	Reparación arresto ilegítimo	III	Derechos humanos
	25	Demandas por reparaciones civiles víctimas represión durante la dictadura	III	Derechos humanos
	26	Anarquistas procesados por material explosivo	IV	Control de protesta
	27	Difamación contra periodista de <i>La Juventud</i>	I	Comunicación
	28	Denuncia de grupo extrema derecha contra MLN-T por vilipendio	I	Comunicación
	29	Desacato: acusación a periodista de Salto	II	Comunicación
	30	Clausura de La Escoba	II	Comunicación
1988	31	Operativo Conserva en 1982	I	Corrupción o irregularidades
	32	Indagatoria a estudiantes IPA por ocupación	II	Control de protesta
	33	Derecho a réplica: prosecretario presidencia contra <i>La Democracia</i>	I	Comunicación
	34	Difamación: Elizalde contra Carlos Julio Pereyra	I	Comunicación
	35	Denuncia contra Fernández Huidobro por declaraciones sobre Trábal	I	Comunicación
	36	Derecho a réplica contra <i>La República</i>	II	Comunicación
	37	Derecho a réplica contra <i>La Democracia</i>	III	Comunicación
	38	Derecho a réplica: Serpaj contra <i>El País</i>	III	Comunicación
	39	Difamación: Serpaj contra <i>Disculpe</i>	IV	Comunicación
	40	Injurias contra <i>Disculpe</i>	IV	Comunicación
1989	41	Caso Riquelme: solicitud comprobación de identidad y eventual restitución	IV	Derechos Humanos
	42	Indagatoria a liceales por ocupación	II	Control de protesta
	43	Difamación: Menéndez contra Lamas por PLUNA	I	Comunicación
	44	Injurias: Jueza penal contra dirigente del Partido Nacional	III	Comunicación
	45	Indagatoria a militante 26 de Marzo por material subversivo	I	Otros o indeterminados

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
1990	46	Caso Quinteros: acusación contra Juan Carlos Blanco (I)	I	Derechos Humanos
	47	Caso contra dirigente bancario por declaraciones sobre violación de secreto bancario	II	Control de protesta
	48	Acusaciones contra <i>Al rojo vivo</i>	II	Comunicación
	49	Difamación: Director de Primaria contra <i>La Hora</i>	II	Comunicación
	50	Ramón Díaz contra <i>La República</i> . Derecho a réplica y otras reparaciones	II	Comunicación
	51	ANP contra SUANP por volante difamatorio	II	Comunicación
	52	Director de IMM contra concesionario	II	Comunicación
	53	Difamación: Funcionario municipal contra director de IMM	III	Comunicación
	54	Alianza Libertadora Nacionalista contra Organización Sionista	IV	Comunicación
	55	Expulsión ex presos MLN-T (argentinos)	III	Derechos adquiridos
1991	56	Empadronamientos irregulares en Intendencia de Flores	I	Corrupción o irregularidades
	57	IMM contra edil del Partido Colorado	I	Comunicación
	58	Amparo: organizaciones de comerciantes contra IMM por ambulantismo	III	Derechos difusos
	59	Extradición de ciudadano argentino acusado de 'carapintada'	IV	Otros o indeterminados
	60	Pedido de desafuero de diputado Silva Tavares	IV	Otros o indeterminados
1992	61	Tráfico influencias en IMM /Zabalza contra Valenti	I	Corrupción o irregularidades
	62	Ediles Partido Nacional contra Liberoff por irregularidades	I	Corrupción o irregularidades
	63	Ediles de Maldonado procesados por cohecho	I	Corrupción o irregularidades
	64	Intervención judicial en ocupaciones de liceos	II	Control de protesta
	65	Difamación: Atilio Garrido contra <i>Brecha</i>	II	Comunicación
	66	Extradición de ciudadanos vascos (etarras)	IV	Otros o indeterminados

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
1993	67	Denuncias contra IMM por subsidios a Cooptrol	I	Corrupción o irregularidades
	68	Falsificación ideológica: contra subsecretario de Economía Licandro	I	Corrupción o irregularidades
	69	Edil de Canelones contra Intendente Andújar por daños	I	Corrupción o irregularidades
	70	Denuncia por tráfico de influencias en Ministerio de Relaciones Exteriores	I	Corrupción o irregularidades
	71	Desacato: Fernández Huidobro y Zabalza	I	Comunicación
	72	IMM contra <i>La Mañana</i> : derecho a réplica	II	Comunicación
	73	Difamación: Consejo de Educación Primaria contra <i>Brecha</i>	II	Comunicación
	74	Desacato: contra Paulós por ordenanza del Ministerio Defensa Nacional, por pago de pasividades	II	Comunicación
	75	Edil Partido Colorado contra director de IMM Ariel Álvarez: altercado a golpes en Junta Departamental	I	Otros o indeterminados
	76	Edil Partido Colorado contra director de IMM Ariel Álvarez, por error en expediente	I	Otros o indeterminados
	77	Caso Berríos (I)	IV	Otros o indeterminados
1994	78	Irregularidades en BSE	I	Corrupción o irregularidades
	79	Edil Partido Colorado contra director IMM A. Álvarez por convenios de pago del Club Naval	I	Corrupción o irregularidades
	80	Desacato: Presidencia contra empresario	II	Comunicación
	81	Acusación de agresión de militantes socialistas a diputado Trobo	I	Otros o indeterminados
1995	82	Irregularidades Comisión Técnico Mixta de Salto Grande (caso Morelli)	I	Corrupción o irregularidades
	83	Venta del Banco Pan de Azúcar	I	Corrupción o irregularidades
	84	Pase a justicia penal de edil del EP J. C. Bayeto	I	Corrupción o irregularidades
	85	Irregularidades en Intendencia de Canelones. Acusaciones contra Andújar	I	Corrupción o irregularidades
	86	Denuncia contra intendente de Artigas Luis Juan	III	Corrupción o irregularidades
	87	Bloqueo Ciudad Vieja por parte de UNOT	II	Control de protesta
	88	Extradición de ciudadano argentino 'carapintada'	IV	Otros o indeterminados

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
1996	89	Caso <i>Focoex</i>	I	Corrupción o irregularidades
	90	Irregularidades en inversiones de forestación	I	Corrupción o irregularidades
	91	Irregularidades en AFE	I	Corrupción o irregularidades
	92	Irregularidades en INDO	I	Corrupción o irregularidades
	93	Manejo irregular contabilidad Intendencia de Rocha/ intendente Marzano	I	Corrupción o irregularidades
	94	Denuncia contra exembajador en EEUU por irregularidades	I	Corrupción o irregularidades
	95	Irregularidades varias cometidas desde presidencia en el período 1990-1994: denuncias de De Fuentes	I	Corrupción o irregularidades
	96	Caso Svetogorsky/ Pablo García Pintos	III	Corrupción o irregularidades
	97	ANEP: denuncias contra estudiantes por ocupaciones	II	Control de protesta
	98	Demandas contra <i>La República</i> por atentado honor presidente Paraguay	II	Comunicación
	99	Amparo interpuesto por Nin Novoa frente a Intendencia de Cerro Largo por retención de subsidio	I	Derechos adquiridos
	100	Caso Berríos (II)	IV	Otros o indeterminados
	101	Extradición miembros del movimiento MRTA Perú	IV	Otros o indeterminados

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
1997	102	Concusión: ex candidato a intendente de Cerro Largo del Encuentro Progresista	I	Corrupción o irregularidades
	103	Demandas varias contra intendente de Cerro Largo	I	Corrupción o irregularidades
	104	Demanda penal contra diputado de Colonia del Partido Nacional	I	Corrupción o irregularidades
	105	Denuncia irregularidades en Comisión Asesora del Mercado Modelo	I	Corrupción o irregularidades
	106	Demanda penal contra intendente de Canelones T. Hackenbruch por desvío de fondos	I	Corrupción o irregularidades
	107	Demanda contra dirigente sindical de ATSS	II	Corrupción o irregularidades
	108	Caso <i>Cangrejo Rojo</i>	III	Corrupción o irregularidades
	109	Denuncia de Rafael Michelini por enterramientos de desaparecidos	IV	Derechos humanos
	110	Exhorto juez español B. Garzón para interrogar militares uruguayos	IV	Derechos humanos
	111	Demanda por daño moral. Expresidente de OSE contra <i>Brecha</i>	II	Comunicación
	112	Acciones civiles de periodistas contra senador Korzeniak	III	Comunicación
	113	Daño moral: protección del medio ambiente. Vecinos de Pinar contra Intendencia de Canelones	III	Derechos difusos
1998	114	Denuncias penales de sucesor de Villanueva Saravia contra su administración/ Intendencia de Cerro Largo	I	Corrupción o irregularidades
	115	Posibles irregularidades en CNEF	I	Corrupción o irregularidades
	116	Reparaciones por hechos de la dictadura. Condena al Estado/ caso Baliñas y otros	III	Derechos humanos
	117	Difamación: ediles herrreristas de Rivera	I	Comunicación
	118	Difamación: dirigente sindical Cortizas contra diputado Gandini. Irregularidades en taxímetros	I	Comunicación
	119	Amparo contra el Ministerio del Interior, vinculado a sucesión de Villanueva Saravia en IMCL	I	Derechos adquiridos
	120	Reyerta entre militantes del PN y de izquierda. Agresión policial a periodistas.	IV	Otros o indeterminados

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
1999	121	Irregularidades en licitación de ANP	I	Corrupción o irregularidades
	122	Procesamientos en Colonia por irregularidades en Intendencia	I	Corrupción o irregularidades
	123	Denuncia penal contra intendente de Treinta y Tres por retención de aportes al BPS	I	Corrupción o irregularidades
	124	Cobro comisiones ilegales. Acusaciones contra D. Cambón	III	Corrupción o irregularidades
	125	Denuncias contra director IMM por transferencias de materiales de IMM a privados	III	Corrupción o irregularidades
	126	Denuncia penal contra directores de CND/ Barbato y otros.	III	Corrupción o irregularidades
	127	Distribución discriminatoria de publicidad oficial.	III	Corrupción o irregularidades
	128	Distintas denuncias a caso Quinteros. Acusaciones contra Juan Carlos Blanco y otros vinculados (II)	III	Derechos humanos
	129	Rogativa de juez argentino para investigar actividades de militares uruguayos durante la dictadura. Plan Cóndor/pedido de arresto preventivo.	IV	Derechos humanos
	130	Difamación: Liberoff contra Gandini	I	Comunicación
	131	Revelación comunicación telefónica. Acusación contra periodista Cerro Largo	II	Comunicación
	132	Amparo: contra Corte Electoral por convocatoria plebiscito AFAP/CA	III	Derechos difusos
	133	Denuncia por amenaza: de diputado Lara contra T. Hackenbruch	I	Otros o indeterminados
	134	Extradición ciudadano egipcio acusado de terrorismo	IV	Otros o indeterminados
	135	Procesamiento de integrantes de grupo neonazi.	IV	Otros o indeterminados

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
2000	136	Denuncia penal contra ex intendente de Maldonado, por exoneraciones de impuestos/Tortorella.	I	Corrupción o irregularidades
	137	Irregularidades en el Ministerio de Turismo	I	Corrupción o irregularidades
	138	Retenciones ilegales de aportes al BPS. Intendencia de Rocha/Intendente Puñales	I	Corrupción o irregularidades
	139	Denuncia penal contra ex director de Loterías y Quinielas	I	Corrupción o irregularidades
	140	Denuncia contra secretario de CNEF y de CNBF	I	Corrupción o irregularidades
	141	Denuncia contra Intendencia de Artigas/contrataciones irregulares	I	Corrupción o irregularidades
	142	Irregularidades en la DGI	III	Corrupción o irregularidades
	143	Derecho a réplica: ex secretario privado del presidente/ Laguardia	II	Comunicación
	144	Amparo: contra Intendencia Municipal de Tacuarembó por destitución de ediles de Junta local	I	Derechos adquiridos
	145	Amparo: contra MVOTMA/ por edificaciones en Cabo Polonio	IV	Derechos difusos
	146	Procesamiento de integrante de grupo neonazi	IV	Otros o indeterminados

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
2001	147	Robo de armas en la Marina	I	Corrupción o irregularidades
	148	Concesiones irregulares en BHU/ Noachas.	I	Corrupción o irregularidades
	149	Irregularidades en Intendencia de Canelones/ contribuciones inmobiliarias/ estafa	I	Corrupción o irregularidades
	150	Irregularidades en tratamiento residuos hospitalarios/ MVOTMA	I	Corrupción o irregularidades
	151	Irregularidades en Intendencia de Canelones/ falsificación realizada por presidente Junta Departamental.	I	Corrupción o irregularidades
	152	Irregularidades en Intendencia de Canelones, por despidos y descuentos	III	Corrupción o irregularidades
	153	Asesinatos en la seccional 20 del PC (1972).	III	Derechos humanos
	154	Juicio por ejecuciones en toma de Pando (1969)	IV	Derechos humanos
	155	Desapariciones: varios casos durante la dictadura	IV	Derechos humanos
	156	Denuncia penal de Codicen por ocupación de liceos	II	Control de protesta
	157	Difamación: T. Hackenbruch contra vecino de Costa de Oro. Por reaforos	II	Comunicación
	158	Demanda contra Manuel Cordero por apología del delito	IV	Comunicación
	159	Amparo: periodista ante el Ministerio Fiscal para conocer información sobre prisión preventiva de militares solicitada por juez argentino en 2000.	III	Derechos adquiridos
	160	Reparación por uso de imagen en spot de T. Hackenbruch	III	Derechos adquiridos
	161	Amparo: por contaminación de plomo en La Teja, presentado por vecinos	III	Derechos difusos
	162	Denuncia por manejo de residuos hospitalarios	IV	Derechos difusos
	163	Denuncia penal de Gavazzo contra sindicalista	IV	Otros o indeterminados
	164	Amparo: por elecciones BPS	IV	Otros o indeterminados

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
2002	165	Denuncias contra IMM/Arana	I	Corrupción o irregularidades
	166	Denuncia por Asistencia financiera a MiGranja. Irregularidades en CND	I	Corrupción o irregularidades
	167	Irregularidades en IMPO	I	Corrupción o irregularidades
	168	Denuncia por Cheques sin fondos de Intendencia de Rocha.	I	Corrupción o irregularidades
	169	Denuncia por irregularidades en asistencia financiera a bancos	III	Corrupción o irregularidades
	170	Atentado a la constitución y homicidios: contra Bordaberry (II)	III	Corrupción o irregularidades
	171	Caso Michelini y Gutierrez Ruiz (II)	I	Derechos Humanos
	172	Desaparición de M. Claudia Iruretagoyena (caso Gelman).	IV	Derechos Humanos
	173	Disolución piquetes de ADEOM contra IMM	II	Control de protesta
	174	Ocupaciones de centros educativos.	II	Control de protesta
	175	Desocupación grupo que protesta en plaza de Maldonado	IV	Control de protesta
	176	Vilipendio y desacato: acusaciones contra dirigentes de SUATT	II	Comunicación
	177	Difusión de grabación privada entre funcionarios de gobierno	II	Comunicación
	178	Denuncia por levantamiento secreto bancario contra funcionario bancario y periodista de <i>Brecha</i>	II	Comunicación
	179	Extradición: expulsión del etarra Lariz Iriondo y conflicto entre poderes	III	Derechos adquiridos

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
2003	180	Denuncias contra Felipe Martín (director IMM-Tránsito)	I	Corrupción o irregularidades
	181	Negocios de ANCAP en Argentina	I	Corrupción o irregularidades
	182	Irregularidades en Aduana: acusaciones contra Lissidini	I	Corrupción o irregularidades
	183	Irregularidades en Aduana: abuso de funciones contra Ilarietti	I	Corrupción o irregularidades
	184	Denuncias por adjudicación locales IMM en Parque Rodó	I	Corrupción o irregularidades
	185	Denuncia contra MSP por empresa Biohem	I	Corrupción o irregularidades
	186	Irregularidades en BSE por sobrepagos y otros	III	Corrupción o irregularidades
	187	Demanda contra Intendencia de Canelones presentada por ADEOM	III	Corrupción o irregularidades
	188	Irregularidades en IMM (<i>Caso Areán</i>)	III	Corrupción o irregularidades
	189	Desacato de ediles locales de Castillo	III	Corrupción o irregularidades
	190	Acción judicial contra protesta por peajes en Fray Bentos	II	Control de protesta
	191	Desalojo de funcionarios del Banco de Crédito	II	Control de protesta
	192	Denuncia penal del MSP contra funcionarios que ocupan hospitales	II	Control de protesta
	193	Desacato: contra productores rurales y diputados del FA	IV	Control de protesta
	194	Denuncia de diputado del PC contra publicación, por racismo	I	Comunicación
	195	Difamación: BROU contra periodista deportivo.	II	Comunicación
	196	Difamación: presidente ADME contra empresario	II	Comunicación
	197	Difamación: periodista Fasano contra militar retirado	IV	Comunicación
	198	Amparo: contra la importación de transgénicos	III	Derechos difusos

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
2004	199	Abuso de funciones: contra fiscal Peri Valdez	I	Corrupción o irregularidades
	200	Acusación por adulteración de documento edil del PC de Montevideo	I	Corrupción o irregularidades
	201	Desvío de fondos del INDA	I	Corrupción o irregularidades
	202	Difamación e injurias: contra Ariel Álvarez, por MTOP	I	Comunicación
	203	Difamación e injuria: contra periodista en Dolores	II	Comunicación
	204	Difamación e injuria: contra periodista en Salto	II	Comunicación
	205	Demanda del Intendente de Paysandú (Lamas) contra periodista	II	Comunicación
	206	Demanda del MPP contra <i>spot</i> del Partido Colorado	I	Comunicación
	207	Amparo: padres de estudiantes del liceo de Solymar	III	Derechos adquiridos
	208	Orden de no innovar en José Ignacio: por temas ambientales	III	Derechos difusos
	209	Demanda por contaminación en Ciudad Vieja	III	Derechos difusos
	210	Cese concesión de emprendimiento en M Bopigua	III	Derechos difusos
	211	Reyerta entre militantes del EP y del Partido Colorado	I	Otros o indeterminados
	212	Amparo: promovido por SUTEL por venta de telefonía celular	III	Otros o indeterminados

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
2005	213	Irregularidades en BHU	I	Corrupción o irregularidades
	214	Irregularidades en Intendencia de Florida: contra intendente Arocena	I	Corrupción o irregularidades
	215	Amparo: dirigente nacionalista contra Intendencia de Maldonado	I	Corrupción o irregularidades
	216	Irregularidades en IM Artigas	I	Corrupción o irregularidades
	217	Irregularidades en OSE	I	Corrupción o irregularidades
	218	Derechos humanos: casos Barrios, Gatti y Riquelo	III	Derechos humanos
	219	Derechos humanos: caso Castagneto / Sabalsagaray/ Luzardo	III	Derechos humanos
	220	Derechos humanos: enterramientos en Tacuarembó	IV	Derechos humanos
	221	Derechos humanos: enterramientos en Rivera	IV	Derechos humanos
	222	Pintadas de Plenaria Memoria y Justicia contra el Poder Judicial	IV	Control de protesta
	223	Sedición: acusación por incidentes en Ciudad Vieja	IV	Control de protesta
	224	Difamación e injuria: Arocena contra Heber	I	Comunicación
	225	Difamación e injuria: contra periodista de Melo	II	Comunicación
	226	Daños: Milka Barbato contra periodista Lanata	II	Comunicación
	227	Daños: Búsqueda contra Korzeniak	III	Comunicación
	228	Amparo y habeas data: Sociedad Anestésico Quirúrgica contra MSP	III	Derechos adquiridos
	229	Amparo: contra comienzo de clases en Bella Unión	III	Derechos difusos

Año	Número de caso	Caso	Tipo de caso	Temática predominante
2006	230	Denuncia de senador Lara contra director de Dinara	I	Corrupción o irregularidades
	231	Denuncia penal: Intendencia de Maldonado contra funcionarios por cobro indebido	II	Corrupción o irregularidades
	232	<i>Caso Vanni</i> : denuncia contra Calloia (BROU)	III	Corrupción o irregularidades
	233	Irregularidades: acusación de ediles de Rivera	III	Corrupción o irregularidades
	234	Denuncia contra Gonzalo Fernández por conjunción (promovida por el doctor Salle)	III	Corrupción o irregularidades
	235	Denuncia por ejercicio ilegal de la medicina contra médicos cubanos	IV	Corrupción o irregularidades
	236	Denuncias contra intendente de Cerro Largo por licencias no pagadas y otros	I	Corrupción o irregularidades
	237	Derechos humanos: desaparición de Horacio Gelós	I	Derechos humanos
	238	Derechos humanos: extradición de Maurente y otros/ Plan Cóndor	I	Derechos humanos
	239	Destrucción de archivos de Armada vinculados con casos de derechos humanos	III	Derechos humanos
	240	Derechos humanos: caso <i>segundo vuelo</i>	III	Derechos humanos
	241	Derechos humanos: caso <i>Soba Mechoso</i>	III	Derechos humanos
	242	Derechos humanos: extradición militares caso <i>Orletti</i>	IV	Derechos humanos
	243	Derechos humanos: homicidios de De los Santos y Horacio Ramos	IV	Derechos humanos
	244	Difamación: Antía contra Intendente dos Santos (Maldonado).	I	Comunicación
	245	Desacato por ofensa: Caso <i>Zaidensztat</i>	III	Comunicación
	246	Desacato por ofensa: caso edil <i>Jar Sanchez</i>	IV	Comunicación
	247	Difamación: ex candidato del P. Colorado contra periodista Nuñez Guerra (Durazno)	II	Comunicación
	248	Acción judicial contra desvío de arroyo en Rivera	III	Derechos difusos
	249	Solicitud a justicia de detención de obras de Botnia	IV	Derechos difusos

Henry Trujillo (1965) es sociólogo y magíster en Sociedad y Desarrollo, egresado de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (Udelar).

Es docente e investigador de la Facultad de Derecho de la Udelar desde el año 2002. Ha llevado a cabo la ejecución del proyecto *Judicialización de la política en Uruguay entre 1990 y 2003*, y formó parte del equipo del proyecto *Independencia del poder judicial, desde la perspectiva interna y de los usuarios. Uruguay 2006*.

Actualmente es responsable del proyecto de investigación *Acceso a la justicia: estudio descriptivo de las necesidades legales en Uruguay en el año 2013*.

ISBN: 978-9974-0-0992-9



9 1789974 1009929