



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Facultad de Ciencias Sociales



Instituto de Ciencia Política

Instituto de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de la República – Uruguay

Monografía de grado de la Licenciatura en Ciencia Política

# **Actos Institucionales de la dictadura uruguaya**

**Análisis de la producción legal del período (1976-1984)**

**Martín Peralta Barboza**

**Tutor: Mag. Jaime Yaffé**

**Junio 2013  
Montevideo, Uruguay**

***A cuarenta años del Golpe de Estado,  
Junio de 1973-Junio de 2013.***

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>1 ELEMENTOS TEÓRICOS BÁSICOS</b>	<b>7</b>
1.1 CONCEPTOS GENERALES	7
1.2 EL ESTADO BUROCRÁTICO AUTORITARIO	8
1.3 LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL	10
1.4 EL CONTEXTO EN LA PRODUCCIÓN DE LAS NORMAS JURÍDICAS	14
<b>2 LA DICTADURA EN URUGUAY EN EL MARCO DE LOS PROCESOS AUTORITARIOS EN EL CONO SUR</b>	<b>16</b>
2.1 LAS FUERZAS ARMADAS URUGUAYAS: DE LA SOLEDAD A LA BARBARIE	19
2.2 LOS ESQUEMAS MENTALES DE LAS FUERZAS ARMADAS	19
<b>3 LOS ACTOS INSTITUCIONALES</b>	<b>23</b>
3.1 PRIMERA ETAPA: EL ENSAYO INSTITUCIONAL	26
3.1.1 EL CONTEXTO	28
3.1.2 RESOLUCIONES SUSTANCIALES	31
3.1.2.1 A nivel del Poder Ejecutivo	31
3.1.2.2 A nivel del Poder Judicial y organismos descentralizados	34
3.1.2.3 Afectación de derechos	38
3.1.3 BREVE RESUMEN DOCTRINAL	43
3.2 SEGUNDA ETAPA: EL REPLIEGUE	48
3.2.1 PRIMER MOMENTO: LA RETIRADA EN ORDEN	51
3.2.2 SEGUNDO MOMENTO: RÉQUIEM PARA UN RÉGIMEN	56
<b>4 A MODO DE CONCLUSIONES</b>	<b>62</b>
<b>GLOSARIO</b>	<b>66</b>
<b>ANEXO I</b>	<b>67</b>
<b>ANEXO II</b>	<b>68</b>
<b>ANEXO III</b>	<b>69</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>69</b>

## Introducción

*“Es difícil describir o intentar describir el marco jurídico de un sistema, de un régimen, cuando es dictatorial. En esos casos, predominan los hechos sobre el derecho”*  
José Korzeniak<sup>1</sup>

Este trabajo tiene su origen en la siguiente pregunta: ¿Qué objetivos persiguió la Dictadura cívico-militar que gobernó el país entre 1973 y 1985? Las múltiples respuestas a dicha pregunta obligan a definir un campo de estudio más acotado. Por ello, este trabajo se va enfocar en la producción legal del período, particularmente en los 20 Actos Institucionales (AI) promulgados por el régimen. La opción de enfocarnos en la producción legal del régimen se basa en la idea de que dichas acciones tenían el objetivo de modificar el entramado institucional existente, afectando la arquitectura de instituciones políticas, reglamentos y procesos. Estas modificaciones se llevan a cabo desde un régimen para llevar adelante el ejercicio del poder sobre una sociedad.

Si el interés es el estudio de las medidas legales transformadoras que llevó adelante la Dictadura, perfectamente se podría centrar el análisis en el texto que se sometió a consulta popular en 1980. El mismo, que no obtuvo el apoyo popular mayoritario en las urnas, podría ser un buen indicador de la arquitectura institucional que proyectaba el régimen. Sin embargo, corremos el riesgo de hacer generalizable para todo el período dicho proyecto, perdiendo de vista que durante la Dictadura existieron importantes variantes en sus líneas de acción, debido a que durante el proceso se observaron cambios sustanciales en la correlación de fuerzas política existente, principalmente después de noviembre de 1980. Al decir de Caetano y Rilla “... *lo comisarial, lo fundacional y lo transicional (...) constituyeron tendencias que de algún modo siempre coexistieron al interior del régimen. La Dictadura en este sentido osciló con frecuencia entre lo restaurador y lo innovador, entre la vuelta a lo viejo y la fundación de lo nuevo, en un juego pendular que muchas veces sustentó marchas y contramarchas en diversos niveles de la política gubernamental...*” (1998, 14)

Considero que el análisis de los Actos Institucionales presenta tres atractivos fundamentales. En primer lugar, la creación de una herramienta legal por parte del régimen buscaba, como se verá más adelante, dotar de una jerarquía particular las decisiones que con los mismos se tomaban. Las FFAA veían en dicha figura “...*la expresión de las normas y principios que habrán de regir la reconstrucción del país. Los Actos Institucionales son cabal expresión de la Doctrina Nacional, apoyada en la cual, el Uruguay se liberará de la crisis política y social que lo venía deshaciendo, y*

---

<sup>1</sup> (Korzeniak 1981, 21)

*llegará al ansiado desarrollo en seguridad, reafirmada su soberanía y su personalidad a nivel internacional.*” (Suplemento especial "Actos Institucionales" 1978). En segundo lugar, dicha herramienta surge en un momento particular del proceso. Destituido Bordaberry en 1976 por sus posicionamientos contrarios a la existencia de los partidos políticos tradicionales, desaparece uno de los referentes más importantes del viejo orden, y se evidencia un proceso que paulatinamente se profundizaba: el control casi total del poder político queda en manos de las Fuerzas Armadas. Por tanto, es la corporación castrense, y sus asesores civiles del momento, quienes se expresan a través de los Actos Institucionales. En tercer lugar, el carácter transitorio que el régimen le adjudica a los Actos Institucionales, planteados como un mecanismo de reforma provisional de la Constitución de 1967. Estos poseían rango constitucional y debían sustituir a la carta magna hasta que se aprobara una nueva. En esta actitud Álvaro Rico observa, parafraseando a Samuel Huntington, el pasaje del rol de “*soldado guardián del orden*” al de “*soldado constructor de instituciones políticas*” (2009, 209).

No se debe perder de vista que los Actos Institucionales fueron parte de una “*...anacrónica maraña, en la que coexistieron las denominaciones de «decretos-leyes», «leyes», «leyes especiales» y «leyes fundamentales», creando un caos normativo desconocido en la historia constitucional del Uruguay...*” (H. Gros Espiell 1987, 234). Empero, los mismos presentan particular interés. Como señalan Lerin y Torres (1987), los Actos Institucionales fueron la expresión jurídica del proyecto militar, definidos como instrumentos de modificación progresiva de la Constitución, en el entendido que “*...las Fuerzas Armadas juzgaron necesario, en el curso del período de transición de diez años, operar cierto número de transformaciones fundamentales del sistema institucional, pasando por una reforma de la constitución...*” (Lerin y Torres 1987, 69)

A nivel regional, Emilio García Méndez señala que los procesos autoritarios en el Cono Sur, a partir de la Dictadura brasileña, van a buscar trascender el plano de la praxis para expresarse a través de normas jurídicas que legitimen la resolución violenta que se realiza de los conflictos sociales. El autor observa dos maneras simultáneas que se utilizan para resolver el conflicto social: por un lado, a través de la aplicación arbitraria del derecho liberal; por otro lado, mediante formulaciones jurídicas que incorporan las prácticas autoritarias, buscando legitimarlas. Para esto último, el autor observa tres etapas. Una primera en la que coexisten gobiernos formalmente democráticos con leyes represivas aisladas; una segunda en la cual, mediante “Estatutos”, “Actas” o “Decretos Constitucionales”, se mantiene vigente la Constitución, pero exclusivamente en las disposiciones que no van en contra de la “nueva legislación fundamental”; una tercera etapa

caracterizada por la promulgación de nuevas Constituciones, que representan la negación formal y sustantiva de los principios del liberalismo (1987, 26). Nuestro insumo, los Actos Institucionales de la Dictadura uruguaya, se ubican claramente en la segunda etapa señalada por García Méndez. En nuestro país, la tercera etapa señalada por el autor no llega a consolidarse debido a la derrota del proyecto de la dictadura en el referéndum de 1980.

El objetivo de este trabajo consiste en recopilar estos documentos, realizar una breve descripción de los mismos<sup>2</sup> y vincularlos con la coyuntura nacional existente. Se busca llevar a cabo un trabajo descriptivo de los Actos Institucionales, que ensayará algunas propuestas explicativas. Como guía del trabajo, parto de la hipótesis de que en la promulgación de los Actos Institucionales confluyen dos dimensiones; una vinculada a los fundamentos doctrinarios de las decisiones tomadas en los mismos y otra vinculada a las razones particulares de cada uno. Es decir, propongo observar para cada uno, por un lado que fundamentos teóricos o filosóficos entraña y por otro que circunstancias llevan a la promulgación de los mismos. Como se verá, según el momento el peso de estas dimensiones se va a modificar sustancialmente. El estudio de los AI se realiza tomando a los mismos cómo una *instancia jurídica*, lo que implica, en base a lo propuesto por García Méndez (1987), analizar tanto un conjunto de normas que se elaboran con el objetivo de regular el comportamiento social y son pasibles de ser aplicadas en forma coactiva y pública, como las instituciones vinculadas a las mismas en los diferentes momentos (redacción, transmisión, aplicación) y, particularmente, las reflexiones teóricas que se ocupan de las consecuencias de las mismas en la realidad político-social. Este trabajo busca aportar a dichas reflexiones, para lo cual trata de responder, por lo menos en forma tentativa, las siguientes preguntas:

¿Hacia qué tipo de régimen apuntaban las modificaciones institucionales que se realizaron mediante los Actos Institucionales?

¿Pueden observarse en los Actos Institucionales promulgados hasta 1978 indicadores de una pretensión totalitaria de la Dictadura?

¿Fueron utilizados los Actos Institucionales para brindarle cierta legitimidad al accionar de la Dictadura?

---

<sup>2</sup> Para consultar otra revisión general de los Actos Institucionales, recomiendo especialmente Bucheli y Harriett (2012).

# 1 Elementos teóricos básicos

## 1.1 Conceptos generales

En este apartado se presentan una serie de definiciones y conceptos que van a ser utilizados en el análisis de los Actos Institucionales. No es un relevamiento sobre teorías institucionales o de ingeniería institucional. Los conceptos presentados buscan agregar información para una mejor comprensión del objeto de estudio, así como para mantener con el lector un lenguaje común.

En adelante, voy a referirme a la Dictadura como “el régimen”. Esto se hace en base al concepto de régimen presentado por Cardoso, quien refiere a las formas institucionales que vinculan a los tres poderes del Estado entre sí por una parte, y por otra al conjunto de los ciudadanos con los detentadores del poder (1979, 44). Lo hacemos partiendo de la premisa de que a partir del golpe de estado de 1973, y particularmente en el período que nos ocupa, se buscó cambiar radicalmente la vinculación existente en los poderes del Estado, transitando hacia una visión centralizadora; apoyado lo anterior en una nueva forma de vinculación del poder político con la ciudadanía. Como señala Lanzaro, “...La «dimensión fundacional» de la dictadura -su tarea constitutiva- se manifiesta precisamente en formas de acción que responden a estas claves; centralización estatal y atomización individual (individualización), terror de estado y represión económica, disciplinamiento de los sujetos y producción de una nueva regularidad fáctica...” (1982, 1)

Al enfrentarnos a un gobierno de facto, conviene aclarar conceptos como autoritarismo y totalitarismo, para no adjetivar a la ligera. En cuanto al autoritarismo, lo manejamos como una forma de concentración del poder político, donde las decisiones son tomadas por una persona o por un pequeño grupo, y donde a su vez no están presentes los límites impuestos por los sistemas liberales democráticos en lo que refiere a la distribución y ejercicio del poder (Günter 1976). Para el concepto de totalitarismo, sobre el cual existen variadas definiciones, vamos a remitirnos a lo señalado por Sabine; en estos regímenes “el gobierno puede y debe controlar todo acto y todo interés de cada individuo o grupo, para utilizarlo en el incremento de la fuerza nacional; el gobierno no solo es absoluto en su ejercicio sino ilimitado en su aplicación...” (1983, 653). Así, en estos regímenes toda expresión, interés o valor debe ser controlado. Sin permiso de las autoridades no se pueden constituir partidos, sindicatos o asociaciones. No se pueden realizar reuniones del tipo que sea, independientemente de sus características, sin autorización. Estos regímenes buscan introducir o

modificar valores sociales a través de la coacción o el terror, rompiendo la línea entre Estado y sociedad civil, eliminando el quehacer político del individuo. En resumen, hablamos de un régimen que apuesta a una dominación constante del accionar de los individuos en cada una de las esferas vitales en las cuales los mismos actúen (Arendt 1987, 507). Se hace necesario definir este último concepto ya que, como se verá en detalle más adelante, Álvaro Rico (2009) señala que, desde fines de 1975 a 1978 se observó una tendencia totalitaria del régimen, lo cual tendremos en cuenta al momento del análisis. El autor habla de *tendencia*, ya que es imposible por parte de cualquier régimen el control total y efectivo de la actividad social.

Otro concepto que se va a manejar es el de legitimidad, en el entendido de que ciertas formas y procesos llevados a cabo por el régimen buscaban brindarle cierta validación al mismo. Señala Bobbio que *“Cuando se exige que el poder sea legítimo se pide que quien lo detenta tenga el derecho de tenerlo (no sea un usurpador)...”* (1985, 31). En este caso, es difícil no asociar a las FFAA a la figura, justamente, del usurpador. Sin embargo, las mismas trataron de paliar esta situación basando su accionar en toda una serie de formalismos que remitían a la vigencia del estado de Derecho; al decir de Paternain, construyendo una legitimidad basada en la *“...creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de la autoridad legal...”* (2004, 27) Esta *“legitimidad burocrática”* o procedimental, puede asociarse al concepto de legalidad presentado por Bobbio, quien plantea que *“...Cuando se hace referencia a la legalidad del poder, se pide que quien lo detenta lo ejerza no con base en el propio capricho, sino de conformidad con reglas (no sea un tirano)”* (1985, 31).

## **1.2 El Estado Burocrático Autoritario**

Para revisar los procesos autoritarios sucedidos en el Cono Sur durante la década de los 70 y 80, son de gran utilidad los estudios realizados por el argentino Guillermo O'Donnell. Puntualmente, el concepto de Estado Burocrático Autoritario (EBA), el cual se caracteriza por ser una *“...crispada reacción de las clases dominantes y sus aliados ante una crisis que (...) tiene en su tejido histórico a un actor fundamental...”* (1982, 59). Este actor es definido como un sector popular urbano (compuesto por la clase obrera y las capas sindicalizadas de los sectores medios), que se encontraba políticamente activado y en un proceso de autonomización con respecto a las clases dominantes. La particularidad del EBA reside en su carácter reactivo frente a este avance de determinados sectores



sociales. Para detener este avance, se hace necesario subordinar y controlar nuevamente a los sectores populares, detener el proceso de autonomía de sus organizaciones de clase representativas y eliminar sus expresiones en la arena política. Entonces, esta respuesta se realiza desde los sectores que ven amenazada su carácter de clase dominante, y para ello, recurrirán al Estado todo, particularmente a sus cuerpos represivos.

Algunas de las principales características del EBA son:

- a) Se apoya principalmente en la gran burguesía oligopólica y transnacional, para organizar y garantizar la dominación de la misma a través de una estructura de clase que subordina a amplios sectores sociales.
- b) A nivel institucional, destacan las organizaciones encargadas de la coacción y las que dirigen los procesos de “normalización económica”. Lo anterior refleja los dos grandes roles, íntima y necesariamente relacionados, que asume el Estado: la garantía de la dominación, mediante la re-subordinación de los sectores populares, y la aplicación de los planes económicos “normalizadores” y liberalizadores de la economía.
- c) El EBA busca la exclusión política de los sectores populares que habían logrado gravitar en la escena política y social. Esto se lleva adelante mediante la eliminación de las organizaciones de clase y movimientos políticos que desafían la dominación.
- d) Lo anterior implica la supresión de la ciudadanía y la democracia política. Se prohíbe a su vez lo popular, en el entendido de su reivindicación de clase, tanto a nivel de la participación como de la organización a nivel político.
- e) A su vez, el EBA implica la exclusión económica de los sectores populares, priorizando un patrón de acumulación del capital claramente orientado al beneficio de las grandes unidades oligopólicas privadas y de algunas instituciones estatales, profundizando las desigualdades sociales pre existentes y en parte motivantes de la movilización de los sectores populares.
- f) Este modelo de acumulación “*corresponde a, y promueve, una mayor transnacionalización*”, lo que implica un desborde de la sociedad respecto al ámbito territorial y de relaciones sociales que el EBA mismo pretende acotar.
- g) Ese desborde de la sociedad es acompañado por encogimiento de la nación. A pesar de los discursos patrióticos y de invocación a la Nación que pregonan los dirigentes del EBA, la ruptura del “*arco homogeneizante de la nación*” implica que los portavoces del EBA se ubican negando en principio la idea existente de Nación, ya que la misma se encuentra “enferma” o “corrompida”.

- h) Desde el aparato del EBA se lleva adelante la tarea de “despolitizar” determinadas cuestiones sociales, llevándolas al campo neutro de “lo técnico”. Esto es la contraparte de la supresión de las reivindicaciones de clase, las cuales son señaladas como elementos “irracionales” respecto a la configuración de la economía imperante.
- i) Por último, el EBA elimina las formas democráticas de acceso al gobierno, eliminando con ello las bases de la democracia representativa. El mando queda limitado a las cúpulas de las FFAA y los dirigentes de grandes empresas, públicas o privadas (O’Donnell 1982, 60-62).

Como se ve, la implantación del Estado Burocrático Autoritario buscó frenar el empoderamiento de los sectores populares que, organizados y actuando en diferentes ámbitos, comienzan a cuestionar las relaciones de clase existentes. A su vez, la represión de los sectores organizados y la dominación social en base al terror, permitió la implantación de medidas económicas altamente anti-populares y profundizadoras de la desigualdad; lo cual hubiera sido hartamente complejo en el escenario previamente existente. No es el objetivo de este trabajo el definir si la dictadura en Uruguay se puede caracterizar plenamente como un Estado Burocrático Autoritario; sin embargo considero que algunas de las características señaladas por el autor se encuentran en el proceso autoritario nacional. Además, considero que este modelo puede servirnos para comprender el proceso y sus acciones, particularmente en nuestro caso, las expresadas en los Actos Institucionales.

### **1.3 La Doctrina de la Seguridad Nacional**

Considero necesario realizar una reseña de este corpus teórico debido a que la influencia del mismo ha sido clave en los procesos autoritarios que se constituyeron en el Cono Sur en las décadas de los sesenta y setenta, entre los cuales incluyo al Uruguay. Como señala Gros Espiel “*Los actos institucionales (...) constituyeron una expresión concreta de la doctrina o teoría de la seguridad del Estado o seguridad de la nación, que asoló a Latinoamérica en la década de los setenta.*” (1987, 235). Ideas como “lo nacional” y sus valores, el desarrollo y la seguridad interna, el carácter “anti-nacional” del sujeto crítico o disconforme son algunos de los elementos que se observan en forma reiterada en las expresiones escritas y orales del régimen. Estos conceptos conforman la Doctrina de la Seguridad Nacional, por lo cual considero necesario desarrollarla brevemente. Para ello, me voy a remitir particularmente a la obra de Gayoso (1986); por tanto, a menos que se señale lo contrario, todas las citas de este apartado provienen de dicha obra. Para dimensionar la influencia que tuvo este

corpus teórico en las FFAA nacionales, se debe tener en cuenta que, entre 1946 y 1982, 920 oficiales de las FFAA uruguayas asistieron a cursos brindados por el Ejército de los EEUU (Rial 1986). Es en estos cursos que la oficialidad se embebe de los elementos teóricos y prácticos de la DSN. Más allá de esto Paternain señala que “...*la estructura de esta doctrina estuvo configurada desde siempre en el esquema mental de las FFAA uruguayas...*”, perdiendo, para el autor, la DSN parte de su originalidad (2004, 39).

El carácter de aparato represivo que tienen las FFAA implica que el mismo posee las siguientes características: una doctrina que cumple de base teórica para la acción en un momento concreto; una estructura interna acorde a la doctrina que permita llevar adelante las funciones represivas necesarias y una actuación concreta sobre la realidad que genera la identidad. Para Gayoso, en el caso de las naciones sudamericanas en el marco de la Guerra Fría, el aparato represivo opera como herramienta instrumental de la defensa de los intereses de las clases dominantes y se constituye en las Fuerzas Armadas, asumiendo como base teórica la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN). La finalización de la Segunda Guerra Mundial tiene como legado, a nivel de la geopolítica mundial, el establecimiento de la URSS y los EEUU como potencias enfrentadas y con aspiraciones hegemónicas, lo cual va a condicionar todo el accionar de las mismas y va a mantener a todo el globo bajo esta tensión permanente. Esto llevó a los EEUU a ver a América Latina como un escenario en disputa, más aun después del triunfo de la Revolución Cubana. En 1946 se crea el National War College y desde allí se comienza a elaborar esta doctrina, la cual se va perfeccionando con el tiempo y se nutre de diferentes cauces: la configuración del aparato represivo nazi, la experiencia en contra-insurgencia de Francia en Argelia y la experiencia dictatorial brasileña y sus elaboraciones en la Escuela Superior de Guerra de dicho país. Cada ejército nacional tomará partes de la misma, tanto a nivel teórico como práctico, y la aplicará en sus realidades concretas, aunque llevando a cabo las directrices regionales de los EEUU.

En el marco de la Guerra Fría, la DSN concibe al mundo como un campo de batalla total y permanente, en el cual se enfrentan dos bloques con intereses irreconciliables y aspiraciones hegemónicas: por un lado el modo de vida occidental, cristiano, libre y democrático; por otro el marxismo y la opresión comunista. En esta lógica, del lado de los buenos se erigen los EEUU, como defensores de “la libertad amenazada por un plan comunista de apropiación del mundo”, concepto cuyo origen se ubica en la Doctrina Truman, elaborada inmediatamente después del fin de la

contienda mundial<sup>3</sup>. De aquí que toda actividad política sospechosa en Latinoamérica pase automáticamente a ser un producto de la infiltración ideológico-política del bloque soviético, llevando toda lucha política dentro del área de influencia norteamericana al plano del enfrentamiento global. Como su nombre lo expresa, este corpus teórico, creado para ser enseñado y aplicado, se centra en dos elementos: la Seguridad y la Nación.

El concepto central de esta doctrina es la Seguridad, particularmente la de los países de occidente respecto a la amenaza soviética y sus agentes. Este elemento se sostiene en dos pilares: la defensa y el desarrollo interno de cada país. La defensa interna incluye todas las medidas necesarias para, por parte de un gobierno y sus aliados, prevenir y de ser necesario atacar la subversión o la insurgencia. La operacionalización de este concepto implica *“el establecimiento de seguridad u organizaciones de seguridad militar o paramilitar directamente en contra de los insurgentes, sus organizaciones clandestinas, sus sistemas de apoyo, refugios externos o los poderes externos que los propician”* (Cuartel General Departamento de Ejército – USA “Operaciones de Contraguerrilla” en Gayoso, 1986). Esta “seguridad” puede ser asistida por EEUU u otro país aliado, tanto a nivel de acciones militares, paramilitares o policiales, como otras acciones de tipo político, propagandístico o económico. En forma casi idéntica a los documentos originales del Pentágono, estos conceptos aparecen en la producción bibliográfica del régimen de facto en nuestro país. En lo que refiere al desarrollo interno, me remito a la definición que brinda el documento del Departamento de Ejército norteamericano ya citado: *“fortalecimiento de las raíces, las funciones y la idoneidad del gobierno y la viabilidad de la vida nacional de un país, para terminar de liberarse e independizarse de las condiciones que fomentan la insurgencia”*. Para llevar a cabo esto, se prevén operaciones, tanto del gobierno como de aliados, para robustecer económica, política o socialmente al gobierno existente. En el caso de la colaboración de otros países en dichas acciones, pueden llevarse a cabo tanto a nivel oficial por gobiernos aliados como por agencias no gubernamentales dependientes de los mismos.

Anteriormente señalé que esta doctrina permitía que cada país la tomara y ajustara a su realidad, pero enmarcado en el proyecto regional definido desde el Pentágono. Para ello juega un rol clave el concepto de “Nación”, el cual hace de puente entre esta doctrina general y la realidad puntual de cada país. Este concepto presenta dos dimensiones; la preservación de la Nación, tanto a nivel real como simbólico, es el fin último de esta “guerra”, y por tanto, todo acto es justificable en nombre de la misma, en la cual estarían en juego los valores más elevados y básicos de cada

---

<sup>3</sup> *“...La política de los Estados Unidos debe consistir en apoyar a los pueblos libres que resistan todas las tentativas que tratan de dominarlos, sea por medio de minorías armadas, sea por medio de presiones exteriores...”* Texto de la Doctrina Truman presentada en 1947 en el Congreso de los EEUU. Citado en Gayoso (1986, 9).

sociedad. En esta lógica, la institución que se ubica como última salvaguarda de la nación serán las FFAA locales de cada país. Para el caso de nuestro país, el culto patriótico se asumió como un culto a la *orientalidad*, personificado en ciertos aspectos de la figura artiguista.

Otro elemento a tener en cuenta, y que termina de darle cohesión a esta doctrina, es la idea de la “frontera ideológica” elaborada por el Estado Mayor brasileño<sup>4</sup>. Esta tesis sostiene que la división en bloques de la Guerra Fría es, más que geográfica (Este-Oeste), ideológica (marxismo-democracia). Si tenemos en cuenta que la DSN sostiene que a la interna de cada país todo conflicto es asimilable a esta lógica dicotómica de enfrentamiento, esta frontera se va a reproducir al interior de cada país del bloque occidental. Esto le da un nuevo giro a la idea de Nación, ya que la misma se configura como un Estado, un territorio y una comunidad que comparte determinada concepción del mundo (la definida como “occidental y cristiana”). Entonces, cualquiera que discrepe con esta visión queda fuera de la comunidad nacional; más allá de la forma y lugar en que se exprese la disconformidad con el *statu quo*, quien lo haga automáticamente es un “anti-nacional” y responde a los intereses del bloque marxista. De lo anterior surge implícita otra idea; si el opositor no pertenece a la comunidad nacional, no goza de las garantías y derechos de los “buenos ciudadanos”, y el aparato represivo tiene libertad de enfrentarlo como si fuera un enemigo externo. Como ejemplo de esta mentalidad, así se expresaba en 1977 el dictador argentino Gral. Videla: “*Yo quiero significar que la ciudadanía argentina no es víctima de la represión. La represión es contra una minoría a quien no consideramos argentina.*” (Gayoso 1986, 19).

Un último elemento a tener en cuenta es la particular identificación de la Nación como un ser vivo. Sobre ello y como resumen de los elementos ya señalados, el siguiente fragmento es meridianamente claro: “*...Todo ser vivo y la Nación es un ser vivo, debe, si quiere subsistir, defenderse contra aquello que pueda dañarla, en sí misma como desde afuera (...) Frente a la agresión subversiva que constituye una enfermedad de la Nación Uruguaya, debemos concluir que el primer papel de la defensa es y será siempre el de proteger las bases fundamentales de la sociedad construidas y ratificadas por el pueblo, porque las enfermedades del cuerpo social son como las de los seres humanos: es menester prevenirlas y atacarlas cuando se manifiestan. La amenaza más grande contra el cuerpo de la Nación es la intrusión de ideologías extrañas a la mentalidad popular que basándose en el poder, sea mental o económico de sus adherentes, pretende propiciar y justificar la destrucción total de lo existente (...) El pueblo debe entonces asumir la*

---

<sup>4</sup> Particularmente relevante es la obra de Golbery Couto e Silva “*Geopolítica do Brasil*” de 1966, la cual va a guiar la política exterior de la dictadura brasileña, la cual comienza en 1964 (Carranza 1978, 114).

*responsabilidad de su propia defensa, para desenmascarar y destruir las múltiples formas de tal clase de agresiones...”* (Junta de Comandantes en Jefe “*Las FFAA al Pueblo Oriental. Tomo I La Subversión*” en Gayoso, 1986)

#### **1.4 El contexto en la producción de las normas jurídicas**

Uno de los fines del presente trabajo es vincular un texto normativo, en este caso los Actos Institucionales, con el contexto socio-político en el cual surge, el cual como ya planteara, considero que es una de las motivaciones de los mismos. Esta tarea generalmente está vinculada a lo que se conoce como Sociología Política del Derecho. En lo medular, esta disciplina se ocupa de estudiar los elementos sociales, como el poder o las relaciones de interés, que existen y operan en el proceso de creación normativa por el Derecho, así como las consecuencias que tiene para las mismas la aprobación de dichas normas. Para una definición conceptual del objetivo de esta disciplina, nos inclinamos por lo expresado por Campagna Caballero, quien sostiene que el centro de atención es “*...la construcción social de la norma jurídica desde las influencias del poder legitimado en la estructura social por el orden social derivado de los procesos históricos de la estratificación social en la sociedad...*” (2006, 76)

Ampliando lo anterior, podemos decir que esta disciplina investiga y analiza la influencia de la construcción y aplicación de las normas jurídicas derivadas de la acción política, a nivel de las acciones sociales y relaciones sociales entre personas y grupos; relaciones que se procesan a nivel de diferentes sub-sistemas sociales y a nivel agregado en la sociedad toda. Podemos observar dos momentos diferenciados para el análisis: lo relativo a la creación de la norma y todos los elementos contextuales que influyen en su existencia; y lo relativo a las consecuencias que tiene la aparición de esa norma en la sociedad. En este trabajo vamos a centrarnos en el primer momento, esto es, vamos a intentar vincular el producto normativo (los Actos Institucionales), con la situación social en general, y en particular con la interacción de algunos sub-sistemas entre sí, como ser la cúpula de las FFAA, la sociedad civil organizada o los partidos políticos. Lo hacemos en el entendido de que la norma jurídica, y más en el caso de un régimen autoritario, es el producto de un proceso anterior en el que los objetivos políticos, el apoyo internacional, la capacidad de control social y el grado de oposición existente tienen gran importancia.

El párrafo anterior señala un elemento clave para todo análisis de contenido de un documento jurídico desde el enfoque de la Sociología Política del Derecho: el entorno y las relaciones de poder existentes en el proceso de creación de la norma. Estos elementos contextuales son lo que Bardin (1986) plantea como *condiciones de producción*, adjudicando este concepto a los franceses Henry y Moscovici (1968), quienes expresan: *“Todo análisis de contenido apunta, no al estudio de la lengua o del lenguaje, sino a la determinación, más o menos parcial, de lo que llamaremos las condiciones de producción de los textos de que son objeto. Lo que se trata de caracterizar son esas condiciones de producción y no los textos mismos. El conjunto de condiciones de producción constituye el campo de determinaciones de los textos”* (Bardin 1986, 30)

## 2 La Dictadura en Uruguay en el marco de los procesos autoritarios en el Cono Sur

*“...las democracias demostraron (...) que eran incapaces de resolver los fundamentales problemas a su cargo y asegurar la supervivencia de los Estados. Es este el momento en que se produce, en todos los países americanos que he mencionado, de manera directa o indirecta el acceso al poder de las Fuerzas Armadas...”*  
*Discurso de Aparicio Méndez (mayo de 1977)<sup>5</sup>*

En este capítulo propongo abordar dos tareas, en primer lugar hacer un breve marco geopolítico para intentar encontrar algunas de las causas que llevaron a la instalación de los procesos autoritarios en el Cono Sur en la década del setenta. Posteriormente a esto, se realiza una revisión del proceso histórico de las FFAA en nuestro país, buscando detenerse en su evolución como actor político. Trato de acompañar esto señalando algunos momentos claves de la historia política nacional, sabiendo que los procesos políticos, institucionales y sociales que sucedieron a partir de los '50 en nuestro país y la región tuvieron repercusiones en la identidad política de las FFAA, así como estas tuvieron gran incidencia en dichos procesos desde finales de la década de los '60. Se pretende ensayar un relato lo más ordenado posible.

A nivel regional, Emilio García Méndez (1987) señala que la emergencia del gobierno militar brasileño en el año 1964 marca un momento de quiebre respecto a anteriores modelos de dominación autoritaria, en la medida en que por primera vez las FFAA de un país asumen el poder, como institución y por tiempo indefinido. Carranza (1978) plantea algo similar al señalar que con el golpe de Peralta Azurdía en Guatemala en 1963, se observa el surgimiento de un golpismo de nuevo tipo, caracterizado por la instalación de gobiernos militares permanentes, en el entendido de que los mismos no manejan plazos sino objetivos propios a cumplir. Anteriormente, salvo casos excepcionales, el autoritarismo se presentaba bajo un manto jurídico-formal que no afectaba significativamente los postulados políticos del liberalismo imperante, manteniéndose en límite de lo tolerable<sup>6</sup> (Carranza 1978). A partir de ahora, se observa una ruptura respecto a la tradicional figura del caudillo militar, quien históricamente se presentaba como una solución transitoria al “desorden civil” aún sin tener un proyecto económico-social propio (García Méndez 1987). García Méndez señala que las transformaciones en el plano económico, en la estructura institucional y en las técnicas de control social, son los elementos más destacados y novedosos de los proyectos llevados adelante

---

<sup>5</sup> Discurso realizado en un acto en Paysandú. (Diario EL País 22/05/1977, cit. en Demasi et al, 2004)

<sup>6</sup> Sin entrar en polémica, habría que revisar dicha afirmación a la vista de la experiencia de Somoza en Nicaragua, de Stroessner en Paraguay y de Trujillo en República Dominicana.



por las dictaduras del Cono Sur (en este caso Argentina, Brasil, Chile y Uruguay). En lo que refiere particularmente a las modificaciones en el plano institucional, Fix Zamudio señala una “*patología constitucional autoritaria*” de similares características en los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay<sup>7</sup>.

Retomando a O’Donnell, el autor detalla siete categorías diferentes de “crisis”, en las cuales confluyen procesos económicos y políticos. Para el caso del Uruguay señala dos fenómenos principales. En primer lugar la denominada *crisis de dominación celular o social*. Esta refiere a un cuestionamiento del fundamento de la sociedad, el Estado y las relaciones de clase. Básicamente implica un comportamiento de las clases subordinadas que no se ajusta a la dominación y a la reproducción de las relaciones sociales de una sociedad capitalista. Esta situación implica un debilitamiento del control ideológico y una falla en la coerción como método de control social. Es, en última instancia, una crisis del Estado como garante de la vigencia y reproducción de las relaciones sociales, así como también de su rol clave en el sistema de dominación social. El segundo fenómeno, que agudiza lo anterior, es la existencia de grupos armados con intención de disputar el poder coactivo del Estado. Cabe aquí hacer una puntualización; el segundo tipo de crisis presentado por O’Donnell es válido como un elemento sustancial que profundiza la crisis general de dominación social que se presenta en Uruguay desde mediados de la década de los sesenta. Sin embargo, desde diversos lugares se ha señalado la existencia de la guerrilla como el motivante del golpe de estado de Junio de 1973. Considero que ese hecho dista mucho, como mínimo temporalmente, de poder tomarse como el motivo exclusivo del golpe de estado. El cuestionamiento más agudo de las relaciones de clase y del rol del Estado como garante de las mismas provenía de sectores populares organizados a través de organizaciones sociales, estudiantiles y políticas de distinta índole, no desde una guerrilla ya derrotada y con sus dirigentes recluidos en las peores condiciones.

Revisemos ahora algunos elementos básicos para abordar el proceso autoritario en nuestro país, teniendo en cuenta que una vez comenzado el análisis vamos a centrarnos en una dimensión particular del fenómeno. A modo de idea general sobre él mismo, reproduzco el siguiente fragmento de Álvaro Rico: “*La dictadura constituyó una forma de Estado y un modo autoritario de gobierno de la sociedad uruguaya. Por lo tanto, decretó una nueva institucionalidad compuesta por órganos*

---

<sup>7</sup> “... (los) gobiernos de facto conservan el texto de las normas fundamentales pero las modifican a través de los instrumentos que han calificado como actas o actos institucionales (aun cuando correctamente pueden considerarse anticonstitucionales), que se apartan del sistema dificultado de reforma, imposible de seguir en virtud de que en estos regímenes se disuelve el órgano legislativo y sus facultades se atribuyen a la Junta Militar respectiva...” (Fix Zamudio 1983, 350-351)

*políticos, militares, administrativos y de justicia, tanto públicos como secretos, que sustituyeron a los ámbitos pluralistas de la democracia representativa y desconocieron el equilibrio de poderes y la Constitución de la República vigente hasta el golpe de Estado. Asimismo, la dictadura fue cambiando las funciones y jurisdicciones de otros órganos ya existentes, procedentes de las formas anteriores del Estado de Derecho, y que continuaron funcionando en el nuevo régimen institucional. Finalmente, la dictadura creó nuevas formas estatales clandestinas y de coordinación represiva regional, asociadas a las formas públicas y sus responsables, y que conformaron esa «doble faz» (pública-clandestina) o «dualidad» organizacional y operativa que caracteriza estructuralmente el nuevo Estado-dictadura.» (2008, 397). Visto esto, revisemos ahora algunas de las periodizaciones existentes sobre el período dictatorial, con el objetivo de tener algunos marcos temporales en los cuales ubicar a los Actos Institucionales. Comenzamos con la ya clásica elaborada por Luis Eduardo González, la cual tomo de Caetano y Rilla (1998). En su propuesta, González señala tres períodos. Una etapa “comisarial” entre 1973 y 1976, en la cual no se observa un proyecto político propio del régimen y se enfatiza la tarea represiva. Una etapa de “ensayo fundacional” que llega hasta 1980, donde aparecen intentos de echar las bases de un nuevo orden político; el término “ensayo” busca enfatizar que el régimen nunca habría llegado a configurar un verdadero proyecto fundacional. Por último, de 1980 hasta 1985 se ubica la etapa caracterizada por la “transición democrática”. En una lógica similar pero con matices interesantes, se ubica la propuesta de periodización hecha por Álvaro Rico, la cual se elabora teniendo como guía las tendencias autoritarias y totalitarias existentes en un proceso que comienza en el año 1967. Existen una primera etapa caracterizada por el establecimiento de “gobiernos de crisis” o “bajo decreto” (conceptos que se profundizan más adelante), hasta el año 1973. En lo que refiere al período dictatorial en sí mismo, el autor señala hasta el año 1975 una etapa autoritaria conservadora, comisarial, ejecutiva o de orden. Desde fines de 1975 a 1978 identifica una etapa de “tendencia totalitaria o de abierto Terrorismo de Estado”, combinada con una etapa constituyente o fundacional posteriormente fracasada. La última etapa, desde 1981 a marzo de 1985 es definida como de “dictadura pretoriana”<sup>8</sup>, la cual se combina con la transición a una “democracia con prescripciones” (2009, 236)*

---

<sup>8</sup> Esta es una idea de Duverger (1970) la cual implica que los soldados pasan a ser líderes y fundamento del proceso.

## **2.1 Las Fuerzas Armadas Uruguayas: de la soledad a la barbarie**<sup>9</sup>

El último elemento a revisar antes de comenzar el análisis refiere a las FFAA como institución, en el entendido de que algunas de sus características van expresarse fuertemente en nuestro objeto de estudio. Particularmente nos interesa revisar la génesis del pensamiento que se va a expresar en sus acciones desde el gobierno dictatorial. Para ello, conviene revisar lo que vamos a denominar el “modelo político-ideológico” de la corporación castrense, así como revisar someramente las circunstancias en las cuales las mismas comienzan a operar como un actor político, circunstancias que a su vez van a ser un elemento de cohesión y justificación ideológica para los militares. Antes de continuar, conviene tener en cuenta que para el estudio de las FFAA durante el período dictatorial, vamos a apoyarnos en lo planteado por Perelli (1987), en cuanto a que las FFAA, como élite en el poder no era un todo homogéneo en lo político, sino que esta misma élite se encontraba compuesta por minorías en pugna. Esta idea de minorías organizadas y en pugna, con ambiciones hegemónicas, compone el concepto de “comunidad política”. La comunidad política se caracteriza por una fuerte organización y estructuración a la interna, con jerarquías claramente demarcadas, mitos comunes, discursos y retóricas propias. Más allá de su heterogeneidad interna, éstas suelen ser percibidas como una sola comunidad, pero estas diferencias internas hacen a nuestro análisis y claramente lo condicionan. El recorrido por su historia y mutaciones, es lo que permite ver desde dónde y cómo se configura esta “comunidad política”.

### **2.1.1 Los esquemas mentales<sup>10</sup> de las Fuerzas Armadas**

Para la década del cincuenta, Paternain (2004, 37 y 38) ubica la cristalización de 4 modelos político-ideológicos predominantes en el Uruguay: el neobatllista; el urbano-conservador; el nacional-ruralista y el crítico-izquierdista. En el caso de los tres primeros, pueden ofrecer significados y valores comunes entre sí, por el hecho de que sus portavoces se ubican dentro de las clases dominantes. Lo anterior no quita que presenten profundas diferencias o que disputen la hegemonía dentro del bloque dominante. A su vez, el modelo político-ideológico de las FFAA va a tomar diferentes elementos de cada uno, a saber: del modelo neobatllista se toma la idea de que toda política debe tener como objetivo el orden y la seguridad; del modelo urbano-conservador su

---

<sup>9</sup> Este es el título de un artículo del sociólogo Rafael Paternain (2004), el cual tomo prestado para este capítulo.

<sup>10</sup> Tomo el término por haber sido usado por las mismas FFAA en el Comunicado N°4 del 9 Febrero de 1973, en el que cual señalaban que se “...considera imprescindible establecer que las FFAA ni se adhieren ni ajustan sus esquemas mentales a ninguna filosofía política partidaria determinada...”.

tendencia panamericanista, pro norteamericana y fervientemente anticomunista, así como su defensa irrestricta del derecho de propiedad y del sector privado frente al Estado. Sin embargo, Paternain señala que las mayores afinidades se encuentran con el modelo nacional-ruralista, del cual se toma la reivindicación de la tradición, la patria, el “espíritu criollo”. A su vez, la incontaminación de su moral conservadora se sostiene en un férreo anticomunismo, antiliberalismo, antibatllismo y el desprecio por la enseñanza y particularmente la Universidad. Por último, el modelo crítico-izquierdista se constituyó como la alteridad, como el “enemigo” de los valores anteriormente reseñados.

Álvaro Rico presenta ciertos matices y complementa con lo anterior, cuando plantea que *“...la dictadura uruguaya no se caracterizó por poseer una concepción doctrinaria demasiado elaborada y sistematizada, sino más bien pragmática. En ella coexistieron elementos ideológicos procedentes de la Doctrina de la Seguridad Nacional, el catolicismo integral, el conservadurismo ruralista y la tecnocracia neoliberal estructurados en torno a una serie de ejes argumentales simples, oposiciones binarias y estigmatizaciones del tipo: caos-orden, subversión-sedición, marxismo-orientalidad, desarrollo-seguridad nacional, guerra interna-enemigo interno y otros (...) logrando consolidar una serie de sentidos comunes y estereotipos entre importantes sectores de la población del país bajo la comprensión de la política como una relación: amigo-enemigo.”* (2009, 229 y 230). En línea con Rico, podemos ubicar lo señalado por Linz (1978), quien al referirse a los regímenes autoritarios, prefiere utilizar el término *mentalidad* en lugar de *ideología*, en base a la distinción realizada por Theodor Geiger (1932, 77-79). Las ideologías serían sistemas de pensamiento elaborados y organizados intelectualmente, a menudo escritos por intelectuales o con ayuda de ellos. En cambio, las mentalidades se definen como formas de pensamiento y sentimiento, donde lo emotivo tiene preponderancia sobre lo racional, proporcionando formas no codificadas de reacción frente a diferentes situaciones (Linz 1978, 16 y 17). Para Rial (1986) estos elementos se combinan además con la lógica jerárquica propia de las FFAA: *“El «partido militar» sustituto en realidad era una organización de cuadros, donde sólo deliberaba su tope, una suerte de «comité central». Tenía como «cuadros intermedios» a la oficialidad superior y como «militantes» a todos los integrantes de la corporación, a los que se agregaban «simpatizantes»: aquellos que por vías de parentesco o por compartir la ideología de la corporación, desde fuera de ella, apoyaban su acción en lo político. También eran los beneficiarios de la acción paternal y populista de las FFAA. Paralelamente, la corporación actuaba, entrenándose y perfeccionándose técnicamente, como profesionales militares”* (Rial 1986, 40 y 41) .

Un elemento que va a terminar de afinar las posiciones de las FFAA, y al que van a recurrir constantemente a nivel discursivo, es el proceso de deterioro institucional previo al golpe de estado. Rico plantea el hecho de que, tanto la presidencia de Pacheco Areco como la de Bordaberry (diciembre de 1967 hasta junio de 1973, sumadas), actuaron mayormente como *gobiernos de crisis* (2009, 188). Esto implica que desde el mismo Estado se diagnostica que existe una situación política y social de excepción, y que por ello se deben aplicar prerrogativas extraordinarias previstas en la Constitución, las cuales implican ampliar los poderes decisorios y punitivos del Estado, con el objetivo de restablecer la “normalidad”, en este caso, el orden y el alcance de la autoridad del Estado. Rico amplía este concepto citando a Sartori, el cual llama “gobiernos de crisis” o “de excepción”, a aquellos gobiernos no democráticos que no llegan a constituirse como un sistema dictatorial, en el entendido de que se apoyan en la Constitución para dotar de atribuciones extraordinarias a órganos estatales normales. A su vez, los mandatarios nombrados recurrieron muchas veces al uso del decreto como herramienta para gobernar ante la falta de apoyo en el Poder Legislativo; por esto Rico también señala a los mismos como “gobiernos bajo decreto”.

Por tanto, en este período se observa que el accionar político autoritario y discrecional del poder político se va consolidando en base a la “normalización del estado de excepción” y al uso del decreto como forma de ejercer el poder; configurándose previo al golpe de estado, un modelo de “dictadura constitucional” (Á. Rico 2009, 189). Para Febrero de 1973, el éxito en la derrota de la guerrilla fue capitalizado por las FFAA para comenzar a operar como un actor político, con propuestas propias y cuestionador de las prácticas políticas existentes. En este sentido, Demasi sostiene que este giro se presentó como un “... *elemento dinámico en un panorama que (...) parecía incapaz de generar novedades políticas...*” (2009, 28). En este rol, las FFAA tenían a favor su ausencia de pasado político, un discurso de apariencia radical que tuvo bastante aceptación a diversos niveles, el antecedente de la derrota de la guerrilla (dentro del cual no eran tomados en cuenta, a menos a nivel público, los métodos utilizados) y una proclamada ausencia de vínculos o compromisos con los sectores dominantes, a los cuales atacaban discursivamente. Para redondear este apartado, cito nuevamente a Paternain, a modo de resumen: “*Las claves discursivas que legitimaron el golpe de Estado de 1973 se hallan inscriptas en los contenidos de la propia identidad ideal de las FFAA. La actitud mesiánica, restauradora e intervencionista es uno de los rasgos inherentes a la evolución histórica de la institución*” (2004, 34)

En cuanto a los sustentos teóricos que el régimen usó para legitimarse una vez instaurado, podemos identificar previamente dos líneas argumentales diferentes. En primer lugar, las referidas a la situación coyuntural del país en los años previos al golpe y la intervención de las Fuerzas Armadas

en la “lucha contra la subversión”. De esos dos elementos se desprende otro: la supuesta incapacidad del sistema político de enfrentar el fenómeno subversivo, puesto en términos de las FFAA y expresado claramente en la siguiente afirmación: *“Bastaron no más de siete meses para que el aparato sedicioso, brazo armado de la subversión, fuera destrozado por una acción militar lo necesariamente enérgica y coherente como para restablecer la confianza que el Estado, durante años de desidia y politiquería, había venido perdiendo progresivamente como instrumento de orden, paz y progreso.”* (“El Proceso Político” (1978), publicación de la Junta de Comandantes en Jefe, en Rial, 1986)

En la segunda línea argumental aparecen conceptos más generales relativos a valores, preceptos políticos, normas de convivencia y formas de gobierno, que como vimos, se nutren de diferentes fuentes discursivas existentes dentro de la clase dominante. Diferenciamos estas dos dimensiones del discurso general de las Fuerzas Armadas durante el período, ya que ambas se entrecruzan constantemente, buscando justificarse entre sí. La necesidad de la intervención militar como última salvaguarda de los valores tradicionales, y el hecho de que la misma tuviera su origen en un pedido del poder político, se configuran como la razón pública de los hechos esgrimida por las FFAA. Con este razonamiento, se atacaban dos campos muy complejos para un régimen autoritario; la justificación y origen de su legitimidad, más allá de la victoria militar; y la pertinencia y validez, dentro de esta formalidad aparente, de las modificaciones institucionales que se llevaban a cabo.

### 3 Los Actos Institucionales

A partir de aquí comenzamos de lleno con el análisis de los Actos Institucionales, para lo cual conviene refrescar la hipótesis de trabajo que asumimos. Partimos de la premisa de que en la promulgación de los mismos confluyen dos dimensiones; una que llamamos sustantiva, vinculada a los fundamentos teóricos o filosóficos del régimen (basado en lo que anteriormente se desarrolló como el “modelo político-ideológico” de las FFAA), que brinda un sustento teórico a las decisiones; y una circunstancial, que responde a razones más coyunturales y puntuales. Para facilitar la consulta del lector, en el Anexo I se incluye una pequeña tabla a modo de resumen de los AI, y en el Anexo Digital<sup>11</sup> una copia de los 20 documentos.

Los Actos Institucionales presentan una estructura que recuerda a la de un decreto: comienzan con un “Visto”, en el cual se enmarca la temática del mismo, o en el cual se establece un elemento conceptual que se toma como base para el resto del texto; le siguen uno o más “Considerando”, en los cuales se exponen razones y argumentos para las decisiones que se toman; y finaliza con el “Decreta”, el cual se compone de uno o más artículos. Después del último punto del “Considerando” y previo al “Decreta”, se utiliza una figura en la cual se expresa bajo qué condiciones formales se realiza el decreto, lo que expone en que se ampara la potestad legislativa del régimen; o visto de otra forma, en donde el régimen ubica la legitimidad para llevar a cabo dicha medida. Los cambios en el uso de estas figuras puede observarse en la tabla del Anexo II. Es interesante observar esos cambios a través de los 20 Actos Institucionales. Veamos solo la primera figura utilizada en los primeros 8 AI: “*El Poder Ejecutivo, en uso de las facultades que le confiere la institucionalización del proceso revolucionario, DECRETA...*”. La denominación del proceso autoritario como *revolución* puede rastrearse al mes de diciembre de 1973, cuando el Presidente Bordaberry sostenía “...*No dudo en afirmar que somos protagonistas de una revolución (...) que se produjo casi como un hecho natural...*” (Caetano y Rilla 1998, 28). Considero que es útil precisar que, para quien escribe, la revolución a la que se referían los dirigentes del régimen era, en todo caso, una revolución reaccionaria<sup>12</sup>, en el entendido de que, como señala O’Donnell, estos procesos autoritarios surgen como freno al avance de algunos sectores sociales organizados. Siguiendo esta

---

<sup>11</sup> El Anexo Digital se encuentra en formato CD-Rom en la contratapa del trabajo. En él se encuentran todos los AI tomados del Diario Oficial, excepto el N° 9, el cual fue tomado del Registro Nacional de Leyes y Decretos (Octubre de 1979).

<sup>12</sup> Otro ejemplo de esto es lo que dio en llamar como la “Revolución Libertadora”, que comenzara en Argentina con el golpe de Estado dado por las FFAA contra Perón en setiembre de 1955. Para ampliar, ver: Sáenz Quesada, M. (2007) “*La Libertadora: 1955-1958*” Editorial Sudamericana. Buenos Aires.

lógica discursiva, se podría entender que el Golpe de Estado del 27 de Junio de 1973 fue visto por la Fuerzas Armadas como el comienzo de un *proceso revolucionario*. Sin embargo, el discurso de las FFAA lo ubica antes, al decir que “...*El proceso revolucionario (...) tiene su inicio en la guerra contra la subversión, jalonada por los pronunciamientos del 9 de Febrero de 1973 y los del 27 de Junio de 1973...*” (Suplemento especial "Actos Institucionales" 1978)

Aunque ya se ha citado la visión de las FFAA sobre la herramienta legal que nos ocupa, conviene ver como se expresaba en los mismos documentos. En el AI N°2 se señala que el objetivo de los mismos es “...*adecuar la actividad del Estado frente a la subversión nacional e internacional, restableciendo paulatinamente el orden social, económico y moral de la nación...*”. El carácter transitorio de los mismos queda claramente demarcado en el 5° Acto Institucional, cuando se expresa que “... *mientras no se configuran las previsiones impuestas para (el estudio de una nueva Constitución) se ha adoptado el régimen de Actos Institucionales que permite ir regulando los problemas en sus términos generales durante el período de transición en que nos encontramos, logrando así la doble finalidad de dar soluciones inmediatas e ir formando experiencia para plasmar las definitivas...*”. Como señala Rico, los Actos Institucionales buscaban “...*dotar al régimen de un marco de soluciones jurídicas transitorias –hasta la aprobación de una nueva Carta constitucional- para la organización y funcionamiento del gobierno y la administración, así como para justificar la supresión de derechos cívicos estipulados en la Constitución de 1967...*” (2008, 408). En este punto conviene detenerse antes de comenzar el análisis. En la gran mayoría de los Actos Institucionales se hacen referencias a artículos, secciones o capítulos de la Constitución. Se refieren a la Constitución de 1967<sup>13</sup>, última vigente al momento del Golpe de Estado de 1973. Esto se basaba en la premisa de que “...*El orden jurídico del Estado no desapareció al disolverse el Parlamento. Puesto que el Poder del Estado es uno, no puede detenerse la acción reguladora de la actividad nacional, por la desintegración de un órgano del Estado. La actividad de los ciudadanos siguió pues reglada de acuerdo a las normas establecidas en la Constitución de 1967...*” (Ministerio de Educación y Cultura 1979). Esta idea, coherente con la visión que del régimen sobre Poder Ejecutivo como único receptáculo del poder soberano del Estado, será desarrollada más adelante. La vigencia de la Constitución durante el período de facto es una constante en el discurso de la Dictadura; se va a recurrir a la Carta Magna generalmente para justificar con ella su flagrante violación. Sobre este punto, me adhiero a lo señalado por Gros Espiell, quien expresa que “...*Se inició así, en 1973, un ciclo histórico que duró hasta 1985, en el que desapareció el Estado de derecho en Uruguay y que bajo la engañosa afirmación de que subsistía la Constitución de 1966, en*

---

<sup>13</sup> Cuando se hable de “Constitución de 1966”, refiere a la misma carta magna. Se aclara ya que en diferentes citas se la va a nombrar en ambas formas.



*todo lo que no hubiera sido objeto de derogación por los «actos institucionales» dictados por el gobierno de facto, la única realidad fue la existencia de una dictadura, expresión de poder ilimitado y arbitrario de los gobernantes y la abrogación total –de facto- de la carta de 1966...» (1987, 231). Korzeniak, es hasta más categórico: “Este marco jurídico (el desarrollado por la Dictadura), quebró desde la primera a la última palabra todas las normas de la Constitución (...) Desde el punto de vista orgánico; ¿qué quedó de la Constitución de 1966? Nada.” (1981, 22)*

Para organizar el análisis de los documentos, propongo dos etapas, las cuales están definidas por el peso que toman en cada una las dos dimensiones utilizadas en la hipótesis. En primer lugar observaremos una etapa en la cual la dimensión sustantiva es preponderante, por tanto dentro de la misma la promulgación de los Actos Institucionales está pautada por los fundamentos doctrinales y los consecuentes objetivos políticos del régimen. Para la segunda etapa delimitada, vamos a encontrarnos ante el hecho de que son las circunstancias y la coyuntura política nacional las que van a pautar la promulgación de los Actos Institucionales.

Un breve comentario antes de comenzar el análisis. Quien escribe se encontró, al realizar la búsqueda del material necesario, con una llamativa desidia documental respecto a los Actos Institucionales. En la Biblioteca Nacional, los mismos se encuentran en los llamados Archivos Verticales, compuestos por fotocopias de diarios u otras publicaciones, en algunos casos sin referencias, además del hecho de que hay disponibles 19 de los 20. En cuanto a la Biblioteca del Palacio Legislativo, en la misma se encuentran solamente hasta el AI N° 13, existiendo diferentes ediciones a disposición.

### 3.1 Primera etapa: el ensayo institucional

*Pregunta: "Vicealmirante Márquez, en torno al problema político que tanto preocupa a los uruguayos y por supuesto a los europeos ¿Usted recogió algunas experiencias para aplicar en nuestro país o al revés?"*

*Respuesta: "No. No. Le puedo asegurar que de ningún modo. Acá los que vamos adelantados en materia política somos los uruguayos. No tenga ninguna duda. Ellos están en pañales"<sup>14</sup>.*

En esta etapa, nos encontramos frente un momento en el cual las FFAA poseen una serie de objetivos a cumplir, que remiten a lo que las mismas evaluaban como la necesaria *adecuación institucional*. Por tanto, los AI se configuran como una herramienta transitoria de cara a la aprobación de una nueva Constitución. Expresan la configuración institucional elegida por el régimen para el ejercicio del poder hasta que se aprobara la nueva carta magna. Es por ello que hablamos de *ensayo*; en esta etapa se comienzan a poner en práctica algunas de las ideas que el régimen plasmará en el proyecto constitucional plebiscitado en noviembre de 1980. Por lo anterior, en esta etapa el peso de la dimensión sustantiva es mayor. Aún en el caso del AI N°5, que es una respuesta del régimen a la Enmienda Koch y las denuncias de exiliados, este es en sí mismo un manifiesto de la postura del régimen respecto a los DDHH. El nombre de los AI, su uso jerarquizado y la constante referencia a la anterior Constitución, confirman lo expresado por las FFAA: los mismos cumplían un papel transicional entre una institucionalidad y otra; entre la Constitución de 1967 y la que se aspiraba aprobar en el plebiscito de noviembre de 1980. Por ello, en esta primera etapa de los Actos Institucionales, el régimen ya va a poner en práctica el paradigma institucional que se va a cristalizar en el proyecto constitucional llevado a plebiscito. Como se desarrollará, esto puede resumirse en tres conceptos clave: presencia constante de las FFAA en el gobierno; gobierno concentrado en el Ejecutivo, sin división de poderes; y derechos humanos e individuales supeditados a la seguridad interna.

Voy a delimitar esta primera etapa entre los Actos Institucionales N°2 y el N° 9<sup>15</sup>, por lo que la misma transcurre entre junio de 1976 y octubre de 1979. Dejo afuera de esta etapa el Acto

---

<sup>14</sup> Palabras del Vicealmirante H. L. Márquez, consultado al retornar de un gira por Europa (05/11/1979) (Martínez 2005, 123)

<sup>15</sup> Va a quedar excluido del análisis el Acto Institucional N° 9. En el mismo se establecen los Principios Generales de la Seguridad Social y una serie de modificaciones de corte administrativo. Lo incluyo dentro de esta etapa ya que mediante este Acto Institucional se realizan modificaciones a nivel institucional y se afecta derechos existentes. Empero, es una temática que quien escribe no domina en absoluto y que, por su especificidad, escapa a los objetivos de este trabajo. Espero que sobre dicha temática, las modificaciones realizadas a la Seguridad Social y como se tramitaron las misma en el retorno a la democracia, puedan aparecer futuros trabajos.

Institucional N° 1 por las siguientes razones: en él se suspenden las elecciones previstas para 1976, y en cierta forma hace de bisagra entre la primera etapa de la Dictadura con Bordaberry a la cabeza, y la que va a comenzar con la asunción de Demicheli, fiel ejecutor de la línea de las FFAA. Por su contenido netamente instrumental y ausencia de carga doctrinaria, creo que es más útil ubicarlo como un elemento que marca claramente el paso de un período a otro. Igualmente en sus consideraciones ya se señalan algunos elementos que pautan la visión de las FFAA sobre la etapa que comenzaba y el período todo. Se señala en él que el orden institucional que comenzara con la disolución de las Cámaras el 27 de junio de 1973 es transitorio, y que el mismo se debe a la incompatibilidad de la *paz social* con el libre juego de los partidos políticos. Por ello, el orden transitorio tiene como objetivo el *ordenamiento* de los partidos políticos en forma normativa. Con este primer Acto Institucional, las FFAA dejan zanjada tanto la discusión sobre las elecciones y sus características como las discusiones sobre un proyecto constitucional puntual, lo cual amplía el horizonte temporal del régimen. Se cierra una primera etapa de la Dictadura, en la cual se observó la tensión entre dos visiones sobre el futuro institucional del país. Además, con este documento se definen dos cuestiones que sientan las bases del nuevo período: el proceso es transitorio, pero no tienen un límite temporal, sino que busca restablecer una serie de condiciones. Se comprueba así lo observado por Carranza (1978) respecto al hecho de que este nuevo “golpismo” posee objetivos propios a cumplir, sin plantearse en primera instancia límites temporales.

Al ser una etapa en la cual la dimensión sustantiva prevalece, se va a organizar el relato en forma que permita observar la globalidad de la misma. Primero revisaremos brevemente los elementos coyunturales claves del período, particularmente los que considero que se vinculan con los AI. Luego revisaremos las resoluciones sustanciales de los mismos, ordenados en base al área que afectan: a nivel del Poder Ejecutivo, a nivel del Poder Legislativo y a nivel de la afectación de derechos individuales.

No es menor tener en cuenta que a nivel de las publicaciones oficiales de los AI encontradas, la mayoría presentan juntos los AI del 1° al 8°. Luego se encuentran sueltos hasta el N° 12 o 13. En la línea que venimos desarrollando, este dato fortalece el agrupamiento realizado. El hecho de publicarlos como material de referencia da la pauta del valor que se le daba a los mismos como, en cierta forma, expresiones doctrinarias del régimen respecto a algunas temáticas<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> En cuanto a las publicaciones no oficiales, esto se observa por ejemplo en el caso de Esteva Gallicchio y Fingone Schiavone: 1978. Sin embargo, no considero que en el caso de ediciones no oficiales esto se pueda adjudicar a algún motivo particular, ya que una de las ediciones más difundidas, realizada por Editorial Técnica, presenta una versión incluyendo del 1° al 12°, y una presentando del 1° al 17°. Esta última es la recopilación más amplia que quien escribe encontró de los Actos Institucionales.

### 3.1.1 El contexto

El año 1976 es, por diferentes razones, un momento bisagra para régimen. A nivel nacional y regional, nos encontramos frente a un régimen consolidado. Por un lado, la tarea represiva y de control social se encontraba lo suficientemente afianzada como para proyectar a futuro<sup>17</sup>. A su vez, el golpe de estado en Argentina en marzo de ese mismo año fortalece el autoritarismo en la región y brinda un espacio geo-político común que abre el juego a proyectos de largo alcance o fundacionales. Por último, en 1976 correspondía realizar elecciones, y este elemento va a ser central para el desplazamiento de Bordaberry.

A nivel de la interna del régimen, desde finales de 1975, Bordaberry y sus allegados comienzan a perfilar un proyecto de Constitución propio, de claro carácter re-fundacional, del cual informan a la Junta de Oficiales Generales en tres documentos entre diciembre de 1975 y junio de 1976. Ante las discrepancias de la corporación militar con la propuesta se genera una instancia de negociación con representantes del Poder Ejecutivo y de las FFAA, la cual fracasa y lleva a las negociaciones al más alto nivel entre Bordaberry y los Comandantes de las tres Fuerzas. Los principales puntos de divergencia de los militares con la propuesta de Bordaberry eran la eliminación de los partidos políticos tradicionales de la vida política, los plazos para la puesta en vigencia de la nueva Constitución, el lugar que ocuparían los militares en el nuevo régimen y el rol de las elecciones. Estas desavenencias culminan con la remoción, el 12 de Junio, de Bordaberry y la designación de Alberto Demicheli para el cargo de Presidente. Ese mismo día en un comunicado público, las FFAA afirman *“no querer compartir el compromiso, la responsabilidad histórica de suprimir los Partidos Políticos Tradicionales”* (Martínez 2005, 72), y señalan su oposición a la promulgación de una nueva Constitución como proponía Bordaberry. En este marco, y en su primer día como Presidente, el Dr. Demicheli firma los Actos Institucionales 1 y 2, los cuales son anunciados como leyes transitorias de jerarquía constitucional. Los Actos Institucionales inauguran una etapa del régimen caracterizada por la preeminencia de la visión de las FFAA en el gobierno, lo que implicaba, como ya vimos, el hecho de que el régimen era algo transitorio de cara a una “normalización” de la situación, para lo cual era necesario elaborar una nueva Constitución en la cual se mantuvieran los partidos políticos tradicionales.

---

<sup>17</sup> Como señala Virginia Martínez, 1976 fue el año de la gran represión en el Río de la Plata. La misma rompe las fronteras; cientos de asesinatos y desapariciones de uruguayos en nuestro país y en Argentina. Se profundiza a su vez el aislamiento internacional del país. El PVP y el Partido Comunista son fuertes blancos de la represión. Suman decenas los cadáveres que aparecen en las costas con evidentes señales de tortura. Para una revisión precisa y cronológica, ver Martínez (2005).

Si, como desarrollamos anteriormente, el año 1976 representaba a todas luces un momento de fortalecimiento del régimen a nivel nacional y regional<sup>18</sup>, no sucedía lo mismo a nivel internacional, particularmente en lo que refiere a la relación con los EEUU. El otrora aliado y colaborador del aparato represivo nacional presentaba, a nivel de su política interna, fuertes cuestionamientos a la postura colaboracionista con las dictaduras del Cono Sur. Finalizaba la administración Ford, y el cambio de postura que se daría al asumir Carter con respecto a los regímenes autoritarios en América Latina empezaba a vislumbrarse. Como hecho de referencia, podemos señalar el discurso dado por Wilson Ferreira Aldunate en el Comité Fraser del Congreso de los EEUU el 17 de junio de 1976. Allí, el ex -legislador denunció los delitos cometidos por la Dictadura<sup>19</sup> y solicitó el cese de la colaboración de los EEUU con el régimen en Uruguay. De esta intervención surge la Enmienda Koch, propulsada por el legislador de mismo nombre y apoyada por el senador Edward Kennedy<sup>20</sup>, la que en septiembre es aprobada, cesando así la ayuda militar de este país al Uruguay<sup>21</sup>. A su vez, otro fenómeno sucedía en paralelo: los planes y operaciones que los servicios de inteligencia norteamericanos desarrollaban en otros países, comienzan a salpicar, y con víctimas, en el propio territorio estadounidense. Me refiero particularmente al asesinato el 21 de septiembre del político chileno, miembro de la Unidad Popular, Orlando Letelier. En un atentado con bomba perpetrado por la DINA chilena en colaboración con la CIA muere el diplomático chileno, su asistente estadounidense y resulta gravemente herido el esposo de esta última<sup>22</sup>. Por esos días, el congresista Koch es también fuertemente amenazado, llegándose a abortar un atentado contra el mismo<sup>23</sup>.

Otra reacción, pero a diferente nivel, que generó el retiro del apoyo militar fue la operación del Chalet Sussy, a finales de ese mes. Allí, los servicios de inteligencia realizaron un montaje para aparentar la desarticulación de un supuesto grupo terrorista que habría ingresado al país. En realidad eran militantes uruguayos que fueron secuestrados en Buenos Aires y trasladados en forma

---

<sup>18</sup> *“...En materia política y doctrinaria, los puntos de encuentro fueron tantos (entre las Dictaduras de Uruguay, Argentina y Brasil) que funcionarios del Departamento de Estado de EEUU llegaron a manifestar temor ante la posible consolidación de un «bloque político» entre regímenes que compartían sus «operaciones antiterroristas» sobre la base de una común «mentalidad de sitio virando en paranoia»...”* Markarian, V. (en Demasi et al: 2009: pág. 278. Citado en Bucheli y Harriett: 2012)

<sup>19</sup> Entre ellos el asesinato en Buenos Aires de Gutiérrez Ruíz, Michelini, Barredo y Whitelow sucedidos en mayo de ese año, de los cuales el mismo Wilson Ferreira era uno de los objetivos.

<sup>20</sup> Señalado por el Presidente Aparicio Méndez, como el mejor socio que tenía la sedición en ese momento (La Mañana 09/10/1976)

<sup>21</sup> Específicamente, la Enmienda Koch prohibía para el año fiscal 1977 (del 1º de julio de 1976 al 30 de junio de 1977) la utilización de fondos federales para brindar asistencia, entrenamiento o crédito militar al Uruguay por su política de violaciones de los derechos humanos. El monto de esta ayuda era de unos 3 millones de dólares anuales. En setiembre de 1977 en el Congreso de los EEUU se suspende de forma definitiva la ayuda militar al Uruguay.

<sup>22</sup> Para ampliar sobre los hechos vinculados al Plan Condor en suelo estadounidense ver: Calloni (2006) capítulo 6.

<sup>23</sup> “Nuestra deuda con Edward Koch”. La Democracia Digital. 22/02/2013. Disponible en [http://www.lademocracia.info/N129/N\\_koch129.html](http://www.lademocracia.info/N129/N_koch129.html)

clandestina a nuestro país, donde fueron interrogados y torturados. Este grupo es llevado a un chalet en la costa, y se organiza un gran operativo para la detención de la supuesta célula terrorista. Con esto se buscaba demostrar que el país se encontraba aún “bajo amenaza” y ameritaba la ayuda militar cancelada. El operativo no generó repercusiones fuera del país<sup>24</sup>.

En lo que nos compete, pasado 1976 nos encontramos frente a un régimen que se mantiene fortalecido; a nivel social no hay espacios para la resistencia o el disenso. Pero en este marco se da un hecho que muestra a las claras la visión que las FFAA tenían de su tarea. El 9 de agosto de 1977 el régimen aprueba el Plan Político Básico diseñado por la Junta de Comandantes en Jefe (JCJ), en el cual se marca un plebiscito constitucional en noviembre de 1980, elecciones internas y rehabilitación de los partidos tradicionales en marzo del 81 y elecciones presidenciales con candidato único en noviembre, con el supuesto tácito de que el proyecto constitucional sería aprobado. En el momento de mayor concentración del poder por parte del régimen, y con una coyuntura que permitiría visualizar una continuidad a mediano plazo, desde el régimen mismo se establecen los tiempos para una aparente apertura. 1978 será un año en el cual el control militar sobre la sociedad se afianza, al decir de Martínez “...*La sociedad rebosa autoritarismo militar. Las Fuerzas Armadas han barrido a la oposición civil, controlan el Estado y la sociedad...*” (2005, 103). Sin embargo, a la interna de la corporación militar surgen algunas divergencias respecto al comando del Gral. Gregorio Álvarez, manifestadas en la publicación “El Talero”. A finales de ese año, el gobierno establece la tasa de devaluación fija de la moneda nacional. La famosa “tablita” jugará, a la postre, un papel crucial en el desenlace del régimen.

Acorde a lo señalado en el primer AI, cuando se establecía que el proceso tenía como objetivo generar nuevas condiciones para el funcionamiento de los partidos políticos, en febrero de 1979 el régimen va a dar a conocer su proyecto de Estatutos de los partidos políticos, el cual prohibía las agrupaciones ideológicamente vinculadas a partidos extranjeros o a otros países, pero que pone en el tapete nuevamente a los Partidos Tradicionales y los reconoce formalmente. No es aventurado tomar ese hecho como un indicador de los momentos de cambio que se avecinaban, particularmente en lo referido a la apertura de algunos espacios políticos de cara al plebiscito.

---

<sup>24</sup> En Martínez (2005, 83) se puede ver la opinión del embajador de EEUU en Argentina, el cual señalaba sobre la versión del gobierno uruguayo de la penetración de un grupo terrorista “...*no es probable que sea creída, tanto en Argentina como en el exterior...*”. Para ampliar sobre este episodio, recomiendo el documental de Alejandro Figueroa “La gran farsa”. Disponible online en youtube.com

## 3.1.2 Resoluciones sustanciales

### 3.1.2.1 A nivel del Poder Ejecutivo

Como señalamos, en esta etapa las FFAA van a brindarse la institucionalidad necesaria para el ejercicio del poder político y la conducción del *proceso transitorio*. Para ello, trasladaron las lógicas propias de la corporación castrense al ejercicio del gobierno. Se configuró una suerte de supra-poder central, al adjudicarse al Poder Ejecutivo la función legislativa y el control total sobre la función judicial. Si bien el subtítulo hace referencia al Poder Ejecutivo, no olvidemos que en el mismo decreto de disolución de las Cámaras el 27/06/1973 se le adjudica la función legislativa al Poder Ejecutivo, a través del Consejo de Estado, por lo cual las modificaciones de dicha función o de dicho órgano se incluyen en este apartado.

Como punto más alto de esta pirámide se ubica al Presidente, con diferentes formas de actuación previstas (con uno o más Ministros, en Consejo de Ministros, con el Consejo de Seguridad Nacional). Sin embargo, la figura presidencial está de hecho controlada por el órgano que va a representar en sí el poder del régimen: el Consejo de la Nación. Creado mediante el AI N°2, entre sus potestades se encuentra la elección del Presidente de la República, de los miembros del Consejo de Estado, de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de la Corte Electoral. Asume además la resolución de acusaciones originadas en el Consejo de Estado contra miembros de los órganos anteriormente listados, así como las prerrogativas de abrir juicio político que poseía la Cámara de Senadores. Se atribuye también la competencia legislativa y de contralor establecida previamente para el Poder Legislativo. Este órgano se integra por los miembros del Consejo de Estado<sup>25</sup> y de la Junta de Oficiales Generales<sup>26</sup>, tomándose las decisiones por mayoría de 2/3. Con la inclusión en este órgano de los altos mandos militares se vinculaba profundamente a los mismos con el proceso, no solo a nivel de la gestión (que la mayoría ejercía) sino también a nivel de las decisiones, consustanciándolos con las líneas políticas definidas.

---

<sup>25</sup> Integrado por 25 miembros civiles elegidos por el Poder Ejecutivo, establecido por el mismo decreto de disolución de las Cámaras del 27/06/1973, formalmente constituido el 18/12/1973 y renovado sus miembros el 30/08/1976, para el período 1976-1981, llamado "XLIIª Legislatura". Además de cumplir las funciones previstas constitucionalmente para la Asamblea General, debía elaborar el nuevo proyecto de Constitución. Más en Rico (2008, págs. 401 y 402.)

<sup>26</sup> Como su nombre lo indica, compuesta por la totalidad de las principales jerarquías en cada fuerza. En ese momento, en la jerarquía de las FFAA eran considerados Oficiales Generales: General (Ejército); Contra Almirante (Marina); Brigadier (Fuerza Aérea). En 1973 existían 12 en el Ejército, y 3 en la Armada y la Fuerza Aérea. En 1974, la Ley Orgánica aumenta 2 cargos más por fuerza. En 1977 se agregan 2 más para el Ejército, totalizando 16, y uno más para las otras armas, totalizando 6 cada fuerza. Así, en 1977 la JOG la integraban 28 mandos superiores.

El Consejo de la Nación se constituye como la cúpula del régimen, y la integración del mismo con civiles, vía el Consejo de Estado, muestra el carácter *civil-militar* del régimen. Desde este órgano se eligen las autoridades y se controla al Poder Ejecutivo y al Consejo de Estado (este último de funciones legislativas). En el art. 2 del AI N° 2 se establece claramente que *“El Consejo de la Nación actuará con un Secretario, en calidad de cargo de confianza, el que refrendará la firma del Presidente”* (el destacado es mío).

En lo que respecta a las funciones legislativas arrojadas, el Poder Ejecutivo se faculta (actuando en Consejo de Ministros e integrado por el CO.SE.NA.) a realizar propuestas legislativas a presentar al Consejo de Estado, a nivel de la organización municipal, de los servicios descentralizados, del registro cívico y electoral, sobre el régimen de función pública y en lo relativo a gastos e inversiones de la administración. En otras palabras, se establece un proceso formal para qué, en resumen, el Ejecutivo se controle a sí mismo. Respecto a la futura Constitución, el texto de la misma, según se establece en el Acto Institucional N° 2, deberá ser aprobada por el Consejo de la Nación y el Poder Ejecutivo *“corporizados en Asamblea Constituyente”*, antes de ser llevada a consulta popular. Entendiendo que el Consejo de Estado era el encargado de redactar el proyecto constitucional, y que dicho órgano era de composición civil, el hecho de que la aprobación del texto final debía ser ratificada por el Consejo de la Nación, dejaba en manos de las FFAA la decisión final sobre el mismo.

A nivel estratégico, se ubica como órgano asesor al COSENA. Actuando con el mismo, el Poder Ejecutivo posee la competencia privativa en lo que refiere a la formulación de los objetivos nacionales y de las bases fundamentales para la redacción de la nueva Constitución. Debido a su carácter de órgano asesor, las actuaciones del Presidente con el COSENA deben ser refrendadas por los ministros de Interior y Defensa.

Posterior a la creación del Consejo de la Nación, y en el entendido de que *“...reordenadas las funciones básicas al nivel de dirección y legislación y control máximo por el Acto Institucional N°2 (...) corresponde en primer término, reestructurar el instituto ministerial y demás órganos integrantes del Poder Ejecutivo...”* (AI N° 3), se van a crear dos nuevos órganos. En el AI N°3 se señala que esta tarea presenta un aspecto constitucional y otro legal, y que para *“poner en marcha el nuevo orden”* se debe fijar el primero de ellos, sin perjuicio de lo que se encuentra a estudio del Consejo de Estado a nivel legal. Es por esto que, como se verá más adelante, tanto en la creación del Ministerio de Justicia como de la SEPLACODI, (Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión) se utiliza el Acto Institucional para la creación del órgano y una breve descripción de sus



funciones e integrantes, pero se establecen funciones detalladas, integración y objetivos mediante decretos o Actos Institucionales posteriores.

La Secretaria de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI) va a tener como misión principal la formulación de Planes y Programas de Desarrollo de carácter nacional. También le compete ser parte en la formulación de políticas de cada Ministerio, coordinar la ejecución de las mismas y se encarga de la difusión necesaria “*en apoyo y defensa*” de los Planes de Desarrollo del Estado, para lo cual se podrá comunicar directamente con los Ministerios y organismos públicos. Queda prevista la opción de que el Ejecutivo disponga cometidos especiales a dicha oficina, dentro de la materia de su competencia. La misma está dirigida por un Secretario, con calidad de ministro, nombrado directamente por el Presidente de la República. La SEPLACODI se integra por los Ministros de las otras carteras o representantes de los mismos. Mediante el decreto 346/977 del 21/06/1977 se establecen las competencias, funciones e integración de este órgano, el cual actuará como órgano de asesoría directa del Ejecutivo, así como una herramienta de control sobre los ministerios y organismos públicos. La aparición de conceptos como el desarrollo y la planificación presentan una fuerte influencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional, en la cual se apuesta al desarrollo de las países como un elemento tendiente a garantizar la seguridad interna<sup>27</sup>.

Este Poder Ejecutivo hipertrofiado va a asumir además algunas prerrogativas de los gobiernos municipales. Bajo la premisa de eliminar la descentralización gubernativa e impositiva, en espera de que se elabore el nuevo proyecto constitucional, en el Acto Institucional N°3 se va a establecer el mantenimiento de la intervención de las intendencias municipales. Lo anterior implicó que la potestad tributaria municipal quedara en manos del gobierno central. Lo mismo sucede con la potestad de fijar salarios a nivel municipal, amparado en la ley 14.416 (28/08/1975). Con esto, las comunas pasan a depender del gobierno central a nivel financiero, y por ende a nivel programático y operativo, al no poder recaudar a nivel departamental.

Por último, a nivel financiero, el Poder Ejecutivo se arroga la potestad de modificar discrecionalmente el monto de gasto previsto en el Presupuesto, al sustituirse el inciso d) del artículo 214 de la Constitución (AI N° 2). Asimismo, en el mismo documento se deroga el inciso primero del

---

<sup>27</sup> A modo de ejemplo de la influencia de la DSN en la visión de las FFAA en ese punto, en 1972 un documento interno señalaba que “...el fenómeno subversivo no puede ser resuelto solamente con medidas militares y policiales; estas Fuerzas están capacitadas para crear las condiciones de pacificación y seguridad adecuadas para que los Poderes del Estado puedan, en un ambiente apropiado, dinamizar su impostergable acción para el desarrollo nacional en vista de los altos intereses del país.” (“Memorandum sobre los puntos a ser tratados en la reunión del Mando Superior de las FFAA con la J.C.J.” 25/05/1972; tomado de (Castagnola y Mieres 1996, 74). Cabe señalar que en esa cita, todavía se maneja la idea de “Poderes”, la cual será sustituida posteriormente por la de “un solo Poder”.

Art. 216, el cual prohíbe incluir en el Presupuesto o la Rendición de Cuentas disposiciones que excedan temporalmente el mandato de gobierno o aquellas que no se refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución. En el AI N° 3, el régimen prorroga hasta finales de 1978 los últimos presupuestos aprobados, quedando toda modificación a consideración del Ejecutivo. Como se verá más adelante esta liberalización del gasto se acompañó con la eliminación de los controles previstos desde organismos como el Tribunal de Cuentas.

### **3.1.2.2 A nivel del Poder Judicial y organismos descentralizados**

En lo que refiere a las medidas tomadas en relación al Poder Judicial, las mismas se ejecutaron en dos momentos diferentes. En adelante, se hará referencia a la función desarrollada por el Poder Judicial como actividad o función jurisdiccional.

El primer mojón es la creación del Ministerio de Justicia, a través del AI N° 3, al cual se le adjudica el relacionamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial y demás entidades jurisdiccionales, excepto la Militar. El mismo va a comenzar a funcionar realmente en enero de 1977, y con el Acto Institucional N° 8 del 01/07/1977 se va a determinar en forma detallada su funcionamiento, y tareas. Se le encarga las relaciones administrativas entre el Poder Ejecutivo y las *entidades jurisdiccionales*, excepto la militar; la garantía de la soberanía e independencia de la *actividad jurisdiccional*; y la planificación administrativa de las entidades que queden a su cargo. Se observa a las claras la evolución conceptual del régimen entre el tercer y el octavo AI; en el primero de ellos aún se habla de Poder Judicial, para posteriormente quitarle a sus funciones la categoría de *Poder del Estado*. Con este organismo, y la creación anterior del Consejo de la Nación se centraliza en el Ejecutivo las funciones ejecutiva, legislativa y jurisdiccional, pero dejando aislada a la Justicia Militar, la cual sigue siendo prerrogativa exclusiva de las FFAA.

El segundo momento de este proceso va a ser la sustitución íntegra de la Sección XV de la Constitución, con un total de 49 artículos, realizada en el octavo AI. Considero que el análisis profundo que merece el mismo, tanto por la extensión de sus considerandos (en los cuales se desarrolla extensamente la posición del régimen respecto a la separación de poderes) y el volumen de sus resoluciones, implicaría un espacio que no poseemos y amerita que el mismo sea realizado por investigadores idóneos en la materia. En lo sustancial, con esta acción el Poder Judicial pierde su carácter de tal, y con ello su independencia, quedando supeditado al Ejecutivo, el cual asume para sí la potestad de designar, trasladar y promover a magistrados y funcionarios. La Suprema Corte de Justicia pasa a ser solo Corte de Justicia y sus funciones como máximo órgano pasan al Ejecutivo,

quedando en la misma solo potestades propositivas y administrativas. Lógicamente, en esta situación, las funciones de venias de magistrados que le correspondían al Poder Legislativo quedan también disueltas, así como la Justicia Administrativa y su función de contralor del actuar burocrático. El título de la Sección pasa a titularse "De la jurisdicción", sustituyendo el anterior "Del Poder Judicial", simbolizando la visión de que la actividad jurisdiccional es una *función* del Estado que no debe gozar de las prerrogativas que implica que sea un *Poder* del Estado, como ser la independencia y la autonomía<sup>28</sup>. Nos encontramos en el cenit de la actividad centralizadora del régimen; el mismo se alcanza en el momento en que se termina de eliminar la separación e independencia de los poderes. A modo de resumen, presento la visión de Gros Espiell y Esteva Gallicchio: «...*Otra etapa, la más grotesca, de este proceso de creciente afectación de la independencia del Poder Judicial, se inicia con el llamado Decreto Constitucional N° 8, de 1° de julio de 1977. A través de quince extensos Considerandos contiene la cruda expresión de la doctrina e ideología inspiradora, de naturaleza autoritaria, que provino básicamente de Aparicio Méndez y de Fernando Bayardo Bengoa...*» (2008, 405). No se puede dejar de señalar que uno de los autores citados, Eduardo G. Esteva Gallicchio, se desempeñó como miembro del Consejo de Estado al asumir Gregorio Álvarez como Presidente en 1981.

En lo que respecta a la afectación de algunos de los organismos descentralizados de la Administración Central, debemos señalar la intervención de la Corte Electoral, la Oficina Nacional Electoral y las Juntas Electorales Departamentales mediante el AI N° 6. Para la Corte Electoral se mantiene lo dispuesto en los artículos 322 y 323 de la anterior Constitución, en los que se definen sus facultades y temas presupuestales. Se establece además que dicho órgano se constituirá con tres personas de notoria afiliación a los dos partidos tradicionales, los cuales tomarán las decisiones por acuerdo. En cuanto a los jefes de las otras oficinas intervenidas, serán elegidos por el Ejecutivo a propuesta de la Corte Electoral. El personal de las oficinas intervenidas pasa a encontrarse en estado de amovibles. Se encarga a su vez a la Dirección de la Oficina Nacional Electoral preparar una propuesta de depuración del Registro Cívico Nacional, así como una propuesta de mecanismos de voto "*ajustada a las exigencias de la realidad actual*". Ambas tareas son encargadas en aplicación del artículo 6 del AI N°2, que facultaba al Ejecutivo a proponer leyes fundamentales en distintas

---

<sup>28</sup> Para ampliar sobre las consecuencias de este Acto Institucional en lo que respecta a la figura del recurso administrativo, ver: "Incidencia del Acto Institucional N° 8 en la regulación general de los recursos administrativos" La Justicia Uruguaya, tomo LXXIX, sección Doctrina, pág. 11 en adelante; y también Guariglia, C. y Delpiazzo, C. (1979) "Los Recursos Administrativos y el Acto Institucional N°8" Colección Texto y Contexto. FCU. Montevideo. Para una visión general de las medidas tomadas contra el Poder Judicial ver: Duffau, N. y Rico, A. (coord.) (2013) "El Poder Judicial bajo la Dictadura. Avance del proyecto: La Justicia en contextos autoritarios: El caso Uruguay". Montevideo. Ediciones del CIEJ.

temáticas al Consejo de Estado. Un elemento que llama la atención es el octavo artículo del decreto, en el cual se explicita que quedan vigentes los artículos 325, 327 y 328<sup>29</sup> (relativos a la Corte Electoral), así como las leyes referidas al Registro Cívico Nacional y electoral “*en cuanto no se opongan al presente Acto*”. Aunque se supone que el redactor debiera conocer la legislación existente, podría suponerse que lo ambiguo del concepto se debe a ser una medida transitoria, a la espera de la actualización general que implicaría la nueva Constitución. Esta figura se va a repetir en otros AI.

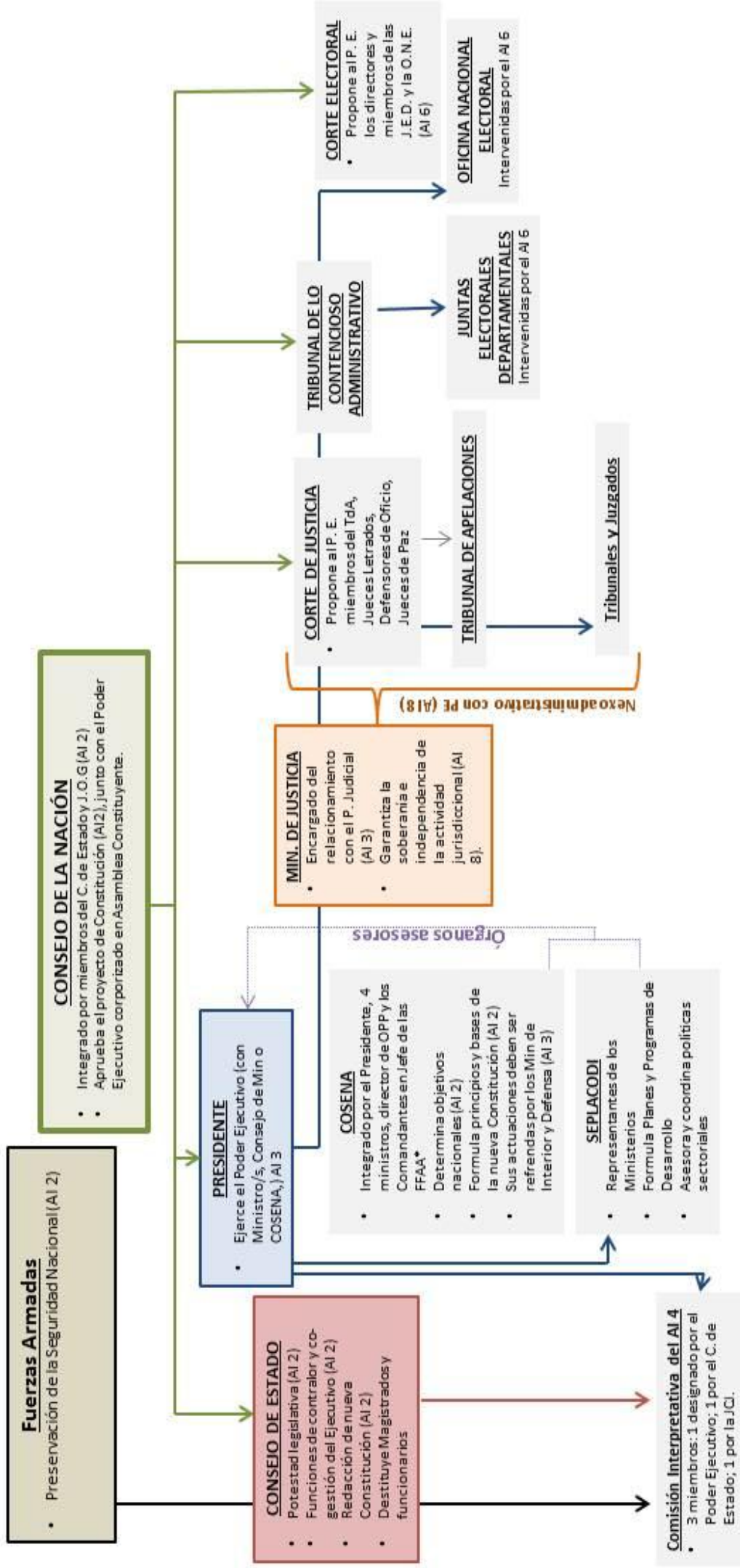
Al comienzo del trabajo se preguntaba hacia qué tipo de régimen apuntaban las modificaciones realizadas por los AI. Para responder eso, creo que debemos atenernos a lo realizado en esta primera etapa. Por tanto, habiendo ya descrito la misma, y buscando que el lector tenga una visión lo más clara posible de las transformaciones reseñadas, en la siguiente página se presenta un esquema de las mismas. Para observar un esquema elaborado por el régimen, que muestra toda la denominada *organización institucional* del país en 1979, ver Anexo III.

---

<sup>29</sup> El artículo 355 establece la no elegibilidad electoral de los miembros de la Corte Electoral; el 327 la potestad de la Corte Electoral de anular total o parcialmente las elecciones y el mecanismo para ello; el 328 establece la comunicación de la Corte Electoral con los Poderes Públicos.

## Principales modificaciones institucionales (Etapa 1: ensayo institucional)

Las flechas indican que los miembros del órgano señalado son elegidos por el órgano donde surgen.



Elementos generales sobre el Poder Ejecutivo:

- Libre modificación del gasto (AI 2)
- En Consejo de Ministros + COSENA, propone leyes fundamentales en materia municipal, servicios descentralizados, registro cívico y electoral, función pública, gasto e inversiones (AI 2)
- Propone miembros de la Corte de Justicia al C. de la Nación (AI 8)
- Asume la potestad tributaria municipal (AI 3)

\* Creado el 23/02/1973, producto del Pacto de Boiso Lanza (Decreto 163/973)

### 3.1.2.3 *Afectación de derechos*

La última categoría de medidas que ubicamos en esta etapa refiere a la afectación de los derechos individuales de un grupo de personas o de la ciudadanía toda. Como señalamos anteriormente, el AI N° 5 puede tomarse como un manifiesto de la posición del régimen sobre la temática de los derechos. Como esa visión va a impregnar gran parte de las medidas que estamos estudiando, vamos ahora a reseñar las acciones puntuales, para luego usar dicha temática para adentrarnos en las razones que el régimen expresa para las modificaciones realizadas y hacer una breve referencia de la doctrina detrás de las acciones tomadas.

Una de las primeras acciones del régimen fue, en el AI N° 2, la suspensión de los derechos políticos (se especifica que incluso el voto) para todo el personal policial y militar en actividad. Debemos tener en cuenta que esta medida se toma en el mismo momento en que se crea el Consejo de Estado y se establecen pautas para el funcionamiento del Ejecutivo. En ese contexto, esta medida es llamativa, ya que de hecho, no existía posibilidad alguna para el desarrollo de tal actividad. Podría verse aquí un indicador de cómo las FFAA trataban de resolver la tensión entre el comando de corporación castrense y la dirección del gobierno. En su visión negativa de la actividad política, y en su lógica de que las FFAA asumían *sacrificadamente* las tareas de gobierno, este hecho, puramente simbólico, implicaría separar a los subalternos de tan nociva actividad, protegiendo así el carácter profesional de la fuerza. La resolución de esta tensión es lo que Rial (1986) señala como *desdoblamiento*<sup>30</sup> de las FFAA en las tareas políticas: “*Dado que un fuerte involucramiento permanente de las Fuerzas Armadas, en tanto corporación, amenazaba el mantenimiento de la situación de «fuerza militar», se debió, por medio de un complicado proceso de mando, establecer criterios «de división» de tareas, manteniendo la integración entre las responsabilidades profesionales y las políticas, teniendo como meta permanente el mantenimiento de la cohesión de la corporación.*” (Rial 1986, 33).

La misma suspensión de derechos políticos, pero por razones evidentemente diferentes, va a establecerse, mediante el AI N° 4, para la casi totalidad de la clase política que se encontraba en actividad antes del golpe de estado y durante el período de *deterioro institucional*. Puntualmente, se prohíbe la actividad política por quince años, incluido el voto, de toda una serie de ciudadanos vinculados a los partidos o grupos políticos definidos como marxistas o pro marxistas, declarados ilegales en el decreto 1788/67 (12/12/1967) y en el 1026/73 (26/11/1973) y los procesados por

---

<sup>30</sup> Para ampliar sobre esta temática, ver Rial (1986, capítulo 4)

delitos de lesa nación. La prohibición se extiende, pero con exclusión del voto a: a) Los candidatos a cargos electivos integrantes de listas para las elecciones de 1966 y 1971 de organizaciones asociadas electoralmente a las detalladas anteriormente; b) La totalidad de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia integrantes de listas para las elecciones de 1966 y 1971; c) Titulares y suplentes que ocuparon cargos en las Cámaras electas en 1966 y 1971, excepto quienes al momento de promulgarse el Acto Institucional ocupen cargos políticos; d) Miembros de los Directorios de los partidos políticos en ese momento; e) Los procesados por delitos contra la Administración Pública cometidos durante el ejercicio de cargos políticos.

Para el caso de los implicados en los ítems b), c) y d) se crea una Comisión Interpretativa con el cometido de pronunciarse sobre casos puntuales, planteados de oficio o a petición de parte. Esta Comisión se compone de 3 miembros, uno designado por el Poder Ejecutivo, que la preside, uno designado por el Consejo de Estado y uno designado por la Junta de Comandantes en Jefe, los cuales deberán decidir por unanimidad. Se fundamenta la misma en el entendido de que las medidas generales tomadas pueden comprender a ciudadanos cuyos casos ameriten un examen especial.

Las medidas detalladas se justifican argumentando que la disolución de las Cámaras del 27 de Junio de 1973 respondió a una situación alimentada por dos factores; el accionar de la subversión y la inercia de los partidos políticos. Sobre los partidos políticos se hace una clara distinción: por un lado se encuentran los Partidos Políticos tradicionales (expresados siempre con mayúscula en los AI) y por otro las asociaciones marxistas. Para el caso de los primeros, se señala que la responsabilidad principal recae en sus dirigentes, los cuales con sus acciones, omisiones y en algunos casos hasta con participación, permitieron el accionar de la subversión y por tanto, es sobre ellos que “...gravitó el cargo de la descomposición institucional...”. En cuanto a los segundos, considerados antinacionales, son señalados como los principales responsables de la situación previa al golpe de estado. Por ende, sus miembros deben quedar impedidos de toda actividad política. Por último, transcribo íntegro el 4º considerando, el cual analizaremos posteriormente:

*“4) (Considerando) Que sin entrar a dirimir responsabilidades ni a formular un pronunciamiento sobre conductas concretas, admitiendo que en algunos casos los acontecimientos fueron más fuertes que las patrióticas reacciones individuales se hace necesario, para preparar la incorporación de las nuevas generaciones a la vida política dentro de los Partidos Tradicionales prescindir de aquellos hombres que no supieron estar a la altura de los acontecimientos para que la voluntad soberana se ejerza en los exactos términos que señala el derecho público en gestación.”*

En este párrafo se observan una de las líneas argumentales más fuertes del discurso de las FFAA. El primer elemento es señalar que en los partidos tradicionales existieron conductas

desaprobadas por las FFAA, lo cual no quita que sean esos partidos quienes deban estructurar la vida política del país. Como ya señalamos, desde las FFAA no se cuestiona el rol de los partidos políticos tradicionales como articuladores de la vida política, más allá de algunas actuaciones de sus líderes. A su vez, se reitera que la situación autoritaria es transitoria y su objetivo es restaurar la vida política configurada de manera que impida “*el juego de intereses personales o de grupos profesionales proselitistas*”. Esta idea de que se está ante un período transitorio se refuerza en el hecho de que se establece un plazo de tiempo fijo, quince años, para suspender los derechos políticos. El hecho de que se especifique que queda suspendido también el voto podría indicar que dentro de ese período el régimen planeaba (como finalmente sucedió) poner a consulta popular un proyecto de Constitución.

Con estas medidas el régimen genera una categoría especial de ciudadanos, los cuales por haber sido partícipes de la clase política en actuación antes del golpe de estado, son considerados responsable del debilitamiento institucional y por tanto, son sancionados con la suspensión de sus derechos políticos. No deja de llamar la atención el hecho de que en el momento en que es promulgado este decreto, no existía opción para que se realizara ningún tipo de actividad no prevista o autorizada por el régimen, menos aún la actividad política. De hecho, gran parte de las personas incluidas en el decreto habían sido o estaban siendo perseguidas por el régimen. Con este Acto Institucional se formaliza una situación existente desde años atrás y se prohíbe algo que era, en ese momento, casi imposible de realizar. Aproximadamente, fueron afectadas unas 8.000 personas por este Acto Institucional (Demasi, y otros 2004).

Por último, el otro gran grupo de ciudadanos que van a ver fuertemente afectados sus derechos son los funcionarios públicos de la Administración Central, para los cuales, mediante el AI N° 7, se establece la situación de *disponibilidad*, la cual puede ser simple o calificada. Estas se diferencian por su motivos (supresión o reorganización de servicios la primera, interés público o mejor servicio la segunda) y formas de establecerse (ley o acto administrativo la simple, solo acto administrativo la calificada). Lo sustancial radica en que dentro de la disponibilidad se establecen dos categorías: amovible o inamovible. Quedan incluidos en estas normas el personal de los Entes Descentralizados, Municipios, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral<sup>31</sup> y demás organismos que el Poder Ejecutivo considere pertinente. Se establece para el caso del pase a disponibilidad, es decir el alejamiento del funcionario de la función, las compensaciones monetarias correspondientes según el tipo de disponibilidad del mismo; este sistema de compensaciones es considerado “...*todavía excesivamente generoso comparado con el de despido para la actividad privada...*”. A su vez, se

---

<sup>31</sup> En el AI N° 4 ya quedaban en calidad de amovibles los funcionarios de la Corte Electoral, la Oficina Nacional Electoral y las Oficinas Electorales Departamentales.



mandata a la creación, en cada uno de los organismos citados anteriormente, de un listado de los funcionarios en situación de disponibilidad.

Con el establecimiento del pase a disponibilidad, el régimen se faculta para depurar la Administración Central a gusto. El origen de esta política de purga del Estado es la ley 14.248 de julio de 1974, en la cual se establece la exigencia de firmar una declaración jurada de *“adhesión al Sistema Republicano Representativo de Gobierno”* para acceder o permanecer en cargos públicos. Se calcula que entre esta medida y las ordenanzas dirigidas a los trabajadores de la enseñanza fueron removidos unos 10.000 trabajadores (Martínez 2005, 87). La inamovilidad del funcionario público era considerada por el régimen como un producto de los trabajadores sindicalizados, conseguida *“...casi siempre por la presión política que representaba su gravitación electoral...”* (AI N°7). Tácitamente, se trasluce aquí otra crítica a la política clientelar que caracterizó gran parte del siglo XX; crítica realizada, sin embargo, desde una institución que hacía uso y abuso de su capacidad de decisión discrecional. Sobre las acciones descritas en este apartado, conviene señalar que el régimen justificaba las mismas al enmarcarlas en un *“...proceso más trascendente creado por el paulatino debilitamiento de los derechos individuales ante las exigencias de la seguridad y el interés público...”* (AI N°7)

La última acción que podemos ubicar en esta categoría remite a un nivel más general. Con el AI N° 5, promulgado el 20/10/1976<sup>32</sup>, lo que se realiza es una cristalización de la visión del régimen sobre los derechos humanos (DDHH) e individuales (DDII), la relación de los mismos con el Estado y la definición del relacionamiento con los organismos internacionales. El mismo día en que este es promulgado, el Presidente Ford ratificaba la suspensión de la ayuda militar al Uruguay por su violación sistemática de los DDHH<sup>33</sup>. De hecho, el Acto Institucional N° 5 es la respuesta del gobierno uruguayo a esta nueva política del viejo aliado. En el mismo se reconocen los Derechos Humanos (DDHH) como una *“expresión natural del hombre por principio”*, independiente de toda situación jurídica y sobre toda norma escrita. A su vez, se establece que los Derechos Individuales (DDII) consagrados legalmente, están protegidos, como los Derechos Humanos, por las *“normas correspondientes de acuerdo con las regulaciones que imponga el orden constitucional y legal para cada caso”*. Posteriormente, se establece la seguridad interna como un derecho de todo ciudadano, entendido el mismo como la tutela integral del Estado en lo que refiere a la vigencia de los DDHH y

---

<sup>32</sup> Para evitar confusiones, cabe señalar que en el libro de Caetano y Rilla (1998, 65) ya citado se señala que el AI N° 5 se promulgó el 20 de septiembre, lo cual, después de comprobar diferentes fuentes, se confirma como errado, sin duda producto del duende de la imprenta.

<sup>33</sup> Sobre esto, señalaba el Gral. Vadora, Comandante en Jefe del Ejército: *“Nadie nos enseñará a respetar los derechos humanos del vencido”*. (Martínez 2005, 83)

el libre ejercicio de los DDII. Encadenado con esto se establece que “...la defensa de los Derechos Humanos e Individuales, que encaran al hombre como unidad, deben regularse en función de la seguridad interna, que lo encaran colectivamente dentro de una organización política y orden social...”. En ese fragmento se expresa claramente la visión de que los derechos de cada individuo deben supeditarse a la seguridad interna de la organización política que el individuo integra. Y el criterio de que es y cómo se preserva la seguridad interna del país es potestad del Consejo de Seguridad Nacional<sup>34</sup>, lo cual, para el año 1976, quería decir lisa y llanamente la visión de las FFAA. En resumen, se institucionaliza la potestad de que las garantías y derechos individuales sean suspendidos, haciendo de los individuos “no-sujetos de derechos” víctimas de todo tipo de avasallamiento o vejámenes y dejando a la sociedad toda indefensa ante el accionar represivo; víctimas de las acciones y restricciones que se llevan a cabo para su supuesta protección.

El Acto Institucional N°5 establece además las condiciones en que el Estado uruguayo va a admitir la promoción y tutela de los Derechos Humanos e Individuales por parte de Organismos o Tribunales Internacionales. Y se señala, en clara respuesta a las denuncias existentes por uruguayos en el exilio, que “en ningún caso se dará curso en esos Tribunales a planteamientos hechos a título particular o por Organismos Privados Nacionales o Internacionales cualquiera sea su categoría.”<sup>35</sup>. En los considerando de este Acto se desarrolla claramente la incorporación de los principios de la Doctrina de la Seguridad Nacional a la visión sobre los derechos de los ciudadanos. Se comienza señalando que la subversión y el terrorismo implican un *agravio sistemático y sustancial* a los Derechos Humanos e Individuales. Ante esto, se expresa que la visión anteriormente existente solo preveía mecanismos tutelares en el caso de que el Estado avasallara dichos derechos, cosa que los hechos han modificado, tomando fuerza la postura en la cual el Estado debe establecer mecanismos que protejan los derechos fundamentales frente al ataque que los mismos sufren por parte de individuos y asociaciones. En esta nueva concepción, la seguridad interna pasa a ser un presupuesto de un Estado de Derecho en el cual “puedan jugar las fuerzas vivas de la Nación, libres de presiones de otros individuos o asociaciones constituidas con el claro propósito de destruir la organización política”. Esto se da en un entorno en el cual existen individuos, asociaciones y hasta

---

<sup>34</sup> Decreto 163/973 del 23 de febrero de 1973.

<sup>35</sup> Sobre las disposiciones relativas a los Organismos y Tribunales Internacionales, el Ministro Representante Permanente Interino de Uruguay en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, G. M. Talamás, expresaba: “El Artículo 4º del Acto Institucional No. 5, de carácter programático, expresa única y exclusivamente la posición en el futuro del Gobierno del Uruguay en la concertación y suscripción de nuevos tratados que refieran a derechos humanos. La disposición citada, pues, no afecta en lo más mínimo el ordenamiento jurídico internacional vigente del que Uruguay es parte.” (<http://www.cidh.org/countryrep/Uruguay78sp/cap.1.htm>)

Estados que *“han desconocido y negado los derechos humanos más allá del límite tolerable por la cultura contemporánea”*. No se confunda lector, aquí el régimen no habla de sí mismo, ya que se señala que el Uruguay *“trata de defender su seguridad contra quienes (los Estados anteriormente detallados, negadores de los DDHH) la desconocen y violan abierta y torpemente”*. Por último se plantea que los Estados militar y económicamente débiles (en alusión a nuestro país), corren el riesgo de ser objetivo de intervenciones embozadas o presiones, y que esa *“injusta situación”* solo puede eliminarse o atenuarse moralizando y despolitizando a los Organismos Internacionales, para que la tutela de los derechos humanos e individuales la realicen Estados *“responsables”*. Esta despolitización se obtendría admitiendo exclusivamente las denuncias realizadas por Estados miembros de los organismos internacionales, y teniendo los denunciados el derecho de exigir el examen de las *“presuntas violaciones del denunciante”*.

En resumen, con este Acto Institucional el régimen establece su visión sobre la jerarquía de los derechos humanos e individuales, y en clara sintonía con la DSN, supedita los mismos a lo que las FFAA definan dentro del marco de la seguridad interna. Además, en este AI se responde rápidamente, por lo menos en el plano formal, a dos situaciones adversas que se presentan en pocos meses: el retiro del apoyo económico-militar de los EEUU y el incremento de la campaña de denuncias llevada a adelante por los exiliados respecto a las violaciones a los DDHH que ocurrían en nuestro país.

### **3.1.3 Breve resumen doctrinal**

Revisadas las principales medidas tomadas en esta etapa, conviene desarrollar brevemente qué elementos doctrinarios existían detrás de dichas medidas, en el entendido de que si hemos identificado una etapa en la cual el peso sustantivo o conceptual es el preponderante, conviene trazar un mapa general del mismo.

El primer concepto presente en el período, y bajo el cual se van a tomar varias de las decisiones de modificación institucional, es una visión que considera que el *poder soberano* del Estado recae exclusivamente en el Poder Ejecutivo. Este *“poder”* no sería indivisible y por tanto, se considera *“...la unidad en la soberanía como expresión indivisible de la voluntad estatal mantenida con la primacía del Poder Ejecutivo en calidad de auténtico órgano con este atributo...”* (AI N°8). Por transitiva, esta visión concentradora implica a un rechazo a la teoría de la separación o equilibrio de poderes, expresada claramente en los considerando, al decir que *“en nuestro derecho público*

*tradicional ha dominado, de los principios cardinales que sustentan las relaciones de poderes, el negativo de la separación, comprometiéndose la supremacía natural que corresponde al Ejecutivo como órgano de la dirección” (AI N° 3)<sup>36</sup>. Sobre las razones de esta supremacía del Ejecutivo, se observa a través de los AI una evolución conceptual, desde justificaciones más apoyadas en razones coyunturales hacia una construcción teórica más elaborada, cristalizada en los “Considerandos” del AI N° 8. En el AI N° 2, se señala que el Poder Ejecutivo es el órgano vertebral del Estado y que como tal, ante la situación que vivía el país, hizo uso de sus potestades constituyentes al disolver las Cámaras en junio de 1973 y crear el Consejo de Estado. En el AI N°3 se argumenta que la supremacía del Ejecutivo por sobre el resto de los poderes, particularmente el Judicial, es un imperativo dado por la perturbación política, social y económica en el mundo. Sin embargo, como ya señalamos, es en el AI N°8 donde nos encontramos con una extensa justificación sobre el tema, con varias referencias a modelos constitucionales de otros países (si no se indica lo contrario, todas las citas pertenecen a dicho AI). Se reconoce que la actividad jurisdiccional es “...perfectamente separable en el complejo de las actividades que abarca el Estado...”, y que por sus características, debe ejercerse “...en las más exigentes condiciones de equilibrio social e incontaminación psicológica...”. Para las FFAA, al encontrarse el país en un período de “...crisis ideológica y moral...”, se hacía necesario reglamentar la actividad jurisdiccional para protegerla de desviaciones y del impulso irresistible de consagrarse como un Poder del Estado. La cuestión aquí entonces, es definir qué actividades ameritan consagrarse como un Poder y cuáles no. En una argumentación lógica para la corporación castrense, la idea de “Poder” se asocia con la “expresión de competencia”, esto es, la aptitud de tomar una decisión imperativa y hacer que la misma se cumpla<sup>37</sup>: “...Entre la voluntad que se reputa soberana y la ejecución imperativa del acto por ella reclamado se interpone el auténtico Poder Público de que está investido el Poder Ejecutivo y que le permite hacer cumplir coactivamente las expresiones volitivas del Estado...”. Expresando lo anterior en una lógica weberiana, si tenemos en cuenta que una de las características básicas del Estado es el monopolio de la fuerza física legítima, el lugar del Estado donde el mismo recaiga va a ser el depositario del poder estatal; y teniendo en cuenta que es el Ejecutivo quien vela por el cumplimiento de las decisiones del Poder Judicial, se señala desde las FFAA que ha habido “...una sobreestimación del concepto de Poder referido a la Justicia y una subestimación del mismo referido al Poder Ejecutivo...”. Por lo anterior, se expresa que se debe abandonar la “...tesis equivocadamente atribuida a*

---

<sup>36</sup> Este Acto fue firmado por Aparicio Méndez, quien había sido catedrático de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho. El mismo Aparicio Méndez ya había expresado esta visión tanto en algunas publicaciones como en sus clases en Facultad (Gros Espiell y Esteva Gallicchio 2008).

<sup>37</sup> Se hace referencia, sobre la idea de Poder, a la noción germana de “Gewalt”; la cual comprende la voluntad de la decisión soberana y la obediencia, el acatamiento y la potestad de imponer en forma coactiva su cumplimiento.

*Montesquieu...<sup>38</sup>*” respecto a la separación orgánica de las funciones del Estado en tres poderes; la actividad jurisdiccional debe estar separada a nivel funcional, debido a la necesaria especialización de quienes la ejercen, pero no así a nivel orgánico. La separación orgánica de los tres poderes se señala como un defecto radical, que parcela y secciona la unidad del goce y ejercicio de la actividad gubernativa, limitando su responsabilidad. Se defiende la idea de que la actividad jurisdiccional debe estar sometida al Gobierno y al Poder Legislativo, al ser una actividad de aplicación y ejecución de la legislación, y que por sus características es solo merecedora de autonomía técnica. Sobre la subordinación del Poder Judicial referida, se citan ejemplos de diferentes países como ser EEUU, Gran Bretaña, Alemania Federal y Francia, en los cuales en mayor o menor medida, la elección de la cúpula del Poder Judicial y los jueces recae sobre el Gobierno, en algunos casos junto con el Poder Legislativo. En resumen, el Estado es el depositario de la soberanía en tanto en él descansa el monopolio de la violencia legítima, y por ende es el único que la puede ejercer dentro de los márgenes establecidos. En la división republicana de poderes, las FFAA ven dos situaciones negativas: la partición de este poder primigenio y la administración del mismo por políticos profesionales, con las críticas que sobre ello ya hemos visto; y la administración de la justicia por un órgano que no tiene la capacidad de hacer cumplir sus decisiones. En tanto que es el Ejecutivo quien hace cumplir las decisiones del Estado, es en él que radica la soberanía. Por tanto, ya que las decisiones de los otros poderes pasan indefectiblemente por su órbita para asegurar su cumplimiento, es en forma dependiente que deben ubicarse las funciones legislativas y jurisdiccionales.

Un argumento menor, pero no menos interesante, es el hecho de señalar que la tarea administrativa ha sido un lastre para el Poder Judicial, “...*un elemento perturbador de la actividad jurisdiccional por el tiempo que distrae, por los graves problemas que comporta por la incidencia de soluciones administrativas en cuanto afecta a intereses personales de los funcionarios que actúan en la justicia...*”. Por tanto, se sostiene que el hecho de que la Justicia solo realice la actividad jurisdiccional irá en provecho de la misma. Un elemento que implica la subordinación administrativa es que para los Magistrados comienza a operar la “...*responsabilidad Administrativa común, que coloca a los Jueces, dentro de las garantías de la inamovilidad y del respeto que deben imponer por su propia investidura, en la misma situación de los demás gobernantes, aunque no lo sean...*”. Con ello, al control jerárquico existente en la estructura de la judicatura, se agrega, en el plano administrativo, el del Poder Ejecutivo, en su rol de responsable de conducción del Estado todo. A modo de resumen, transcribo parte del artículo 1º de la Sección XV sustituida mediante el AI N° 8: “...*La actividad jurisdiccional importa el ejercicio de un poder propio de decisión, soberano e*

---

<sup>38</sup> Como se aclara más adelante en el propio AI N°8, este concepto es original de Karl Löwenstein en su obra “Teoría de la Constitución” (Barcelona, 1970)

*independiente, aun cuando en el plano de la actividad administrativa existe una línea funcional de jerarquización que nace en el Poder Ejecutivo y sigue hasta el órgano de grado inferior de la Administración de Justicia, en cuanto no afecte a ella...”.*

La puesta en práctica de las ideas descritas, además de la supresión de la separación de poderes y la creación de nuevos órganos, fue acompañada por otras potestades otorgadas al Ejecutivo, como la libertad de gasto y la potestad de reglamentar cuestiones sustanciales vinculadas a los funcionarios públicos y la organización municipal, de los servicios descentralizados y la función pública en general. Con esto, el régimen obtiene importantes libertades tanto en lo fiscal como en lo organizacional para reorganizar la administración pública para sus objetivos. Y, como ya señaláramos, en los casos en que no se establecían medidas específicamente, aparecían recursos como este: “*Art. 12. Deróganse los preceptos constitucionales que se opongan directa o indirectamente a lo dispuesto en este decreto.*”(AI N° 2)

Si a nivel institucional la soberanía del Estado recae en forma indivisible sobre el Poder Ejecutivo, la salvaguarda de la misma corresponde a las Fuerzas Armadas, las cuales se ubican a sí mismas en la génesis y como salvaguarda del Estado. Por tanto, su accionar es en esencia el accionar estatal, en una lógica que ubica la capacidad coactiva por sobre el resto de las funciones del aparato estatal. En esta visión “*...Las Fuerzas Armadas operan -en cumplimiento del deber, por la patria- como un poder «pre-político», dotado de facultades originarias, un poder no representativo, independiente de los actos constitutivos, de convenciones políticas y pronunciamientos ciudadanos. No aparecen como intérpretes de la voluntad popular sino como depositarios (realizadores) de la soberanía nacional, en una fórmula que desguasa la relación entre nación y pueblo, en una condición anterior a la del Estado mismo...*” (Lanzaro 1982, 7).

Como se señaló en párrafos anteriores, la primera argumentación para intervenir el Poder Judicial se basaba en que el mismo no ajustaba su funcionamiento a las *circunstancias excepcionales* que vivía el país. Este elemento discursivo es utilizado como una fuente primaria para legitimar el accionar del régimen. La misma presenta dos vertientes principales; una vinculada a lo que se denomina el *fenómeno subversivo* y otra en lo que refiere a la respuesta que la institucionalidad le dio al mismo. Sobre la primera no se dice nada que no hallamos detallado al revisar la Doctrina de la Seguridad Nacional: el país se encontraba en una situación excepcional debido a la agresión marxista nacional e internacional. Esta agresión se ubica tanto en las diferentes organizaciones con actividad armada como en los partidos políticos de izquierda. Por tanto, a unos se los reprime y a los otros se les prohíbe la actividad política (AI N°4). En lo que respecta al *deterioro institucional*, aquí el

régimen hacen una lectura bastante fina, en la cual afirman su idea de la necesidad de los partidos tradicionales, pero a los cuales les achacan parte de la responsabilidad en dicho deterioro, teniendo otra cuota de responsabilidad una arquitectura institucional sin capacidad de responder a situaciones de excepción. Por tanto, se señala que en la situación de excepción no se podrían aplicar los mecanismos previstos para la vida normal, dentro de la cual se considera legítima la competencia entre partidos políticos. Nuevamente, se evidencia que las FFAA no se encontraban en contra de los partidos políticos ni de su competencia para la representación política. Sin embargo, en forma tácita se cuestiona el funcionamiento de la democracia representativa pre-existente, dicha etapa es vista como un “...período gubernativo fenecido, expresivo de una conciencia política distinta...” (AI N°6). La debilidad de dicha conciencia política radica en que la misma no preveía la situación de agresión que sufrió el país y de la cual debieron hacerse cargo las FFAA, restableciendo paulatinamente el orden, en el entendido de que la Seguridad Nacional es “competencia y responsabilidad directa” de las FFAA (AI N° 2). La crítica que se trasluce, y que se va a repetir constantemente, es que el sistema democrático es útil mientras se mantengan las condiciones normales para su funcionamiento, pero que el mismo no posee los mecanismos para enfrentar *situaciones excepcionales*. Ante esto, y como surge del decreto 464/973 de disolución de las Cámaras, es interés del régimen la elaboración de una nueva carta magna, la cual, basada en lo que se desarrolló anteriormente, funcionaría como un reaseguro para evitar nuevamente el deterioro institucional. Por tanto, el objetivo de las FFAA en el poder es la elaboración de esta adecuación institucional que, conjugada con el exterminio de los sectores considerados peligrosos y el control total sobre la sociedad mediante el terrorismo de estado, permitiría retomar el cauce del desarrollo nacional, con la presencia de los partidos políticos tradicionales y las FFAA como asesoras y garantes de la gobernabilidad. Como se expresa en el AI N°6 “...es imperativo, de cualquier manera, mantener en espíritu nuestros Partidos Políticos Tradicionales...”. A modo de resumen, en el siguiente fragmento se expresa el sustento teórico dado a la intervención de las FFAA en la vida política: “Cuando se consuma la defección del poder civil, las Fuerzas Armadas –que constituyen el último sector social jerarquizado- aparece como el núcleo que ofrece resistencia contra la disolución social. De este modo, la autoridad del poder civil, el orden de la sociedad y el respaldo a la justicia para que sea fuerte, pasan a apoyarse directamente en ellas. Diríase que es como el mar, cuando desciende la marea y afloran las rocas; no son las rocas que suben, sino la marea que baja” (Aviso oficial. El País. 21/07/1974). Más allá del recurso poético, el texto es meridianamente claro. Aparecen dos detalles interesantes a tener en cuenta: la fortaleza de las FFAA es su organización jerarquizada, y la Justicia debe ser *fuerte* (como se desarrolló líneas atrás), no justa, ecuánime o imparcial.

## 3.2 Segunda etapa: el repliegue

*Es la trampa del poder absoluto.  
Absortos en su propio perfume, los gorilas uruguayos debieron  
pensar que la parálisis del terror era la paz, que los editoriales de la prensa  
vendida eran la voz del pueblo, y por consiguiente, la voz de Dios, que las  
declaraciones públicas que ellos mismos hacían eran la verdad revelada,  
y que todo eso, reunido y amarrado con un lazo de seda, era de veras la democracia.  
Lo único que les faltaba entonces, por supuesto, era la consagración popular. [...]  
Gabriel García Márquez<sup>39</sup>*

Parafraseando a Carlos Real de Azúa, podemos observar en la primera etapa delimitada un fuerte impulso institucional, en el cual el régimen establece una estructura centralizada y vertical para el ejercicio del poder. El freno de dicho impulso va a estar dado por la negativa que recibió el proyecto constitucional de la dictadura en noviembre de 1980. Adhiero a lo planteado por González, Rico y Caetano y Rilla, los cuales, como vimos anteriormente, ubican en la derrota del plebiscito constitucional el fin de una etapa fundacional o constituyente y el comienzo de una de transición.

A partir de este hecho, en lo que respecta a la promulgación de los Actos Institucionales, estos son producto de la coyuntura existente. Por ello, vamos a delimitar una segunda etapa entre los AI N°11 y N° 20, esto es, de julio de 1981 a octubre de 1984. Para esta etapa, va a ser sustantivo el peso de la dimensión circunstancial, es decir, la promulgación de los AI va a estar más condicionada por razones coyunturales que por la puesta en práctica de elementos doctrinarios. Igualmente, esta etapa del régimen se va a caracterizar por la idea, una vez superado el shock de la derrota en las urnas, de llevar a cabo una retirada ordenada, que dejara a las FFAA lo mejor paradas posibles al momento de abandonar el poder. Por tanto, se va a cambiar la forma de presentar los AI en esta segunda etapa; en adelante, se van a integrar los mismos a un relato de la evolución de la situación política, sin la cual el análisis de los mismos carece de sentido.

Recordando lo propuesto por otros autores, que toman en cuenta la globalidad del proceso, tenemos que para Luis Eduardo González el período transicional comienza a finales de 1980, al fracasar el intento fundacional del régimen con la derrota del plebiscito. Para Álvaro Rico, en 1981 comienza una etapa con dos características: por un lado el régimen se fundamenta a sí mismo, al decir de Duverger “*el Ejército gobierna esencialmente en su propio interés, sin interesarse de la suerte del país ni de las demás clases dirigente*” (Duverger 1970, 380-383); por otro lado el autor señala el comienzo de la transición.

---

<sup>39</sup> Texto publicado en el diario El País de Madrid el 09/12/1980, con respecto al resultado del plebiscito de noviembre de 1980.



Esta segunda etapa va a estar protagonizada por la tensión entre la búsqueda de espacios políticos que van a realizar los partidos políticos y las organizaciones sociales, y el interés del régimen de guiar una transición que favoreciera a la corporación militar. La evolución de esa disputa nos permite señalar, dentro de esta etapa, dos momentos diferentes: un primer momento en el cual el régimen mantiene el control político y la iniciativa de la apertura, en base a un cronograma propio; el segundo momento se va a caracterizar por una paulatina relajación del control social y con ello una cesión del espacio público, el cual se vuelve a convertir en un espacio político. El punto de quiebre entre estos dos momentos lo ubico en el acto masivo realizado el 27 de noviembre de 1983, sobre el que me detendré más adelante<sup>40</sup>.

En la delimitación de esta etapa he dejado nuevamente afuera uno de los Actos Institucionales. En este caso, se debe a que en el AI N° 10 se fija la forma de aprobación del plebiscito constitucional de noviembre de 1980, por lo que se encuentra unido al hecho que va a torcer el camino de consolidación institucional que venía transitando el régimen. En nuestra línea de estudio, el AI N° 10 es el punto de quiebre entre dos etapas sustancialmente diferentes. Sin embargo, lo anterior no quita que este AI presente elementos de interés. Para no perder el hilo, revisemos brevemente el mismo y la coyuntura del momento, para poder conectar ambas etapas.

De cara al plebiscito constitucional de noviembre de 1980, unos meses antes son autorizadas, previo permiso en Jefatura, las reuniones políticas; en setiembre, la Comisión de Asuntos Políticos de las FFAA (COMASPO) se reúne por primera vez con delegaciones de los partidos tradicionales. Posterior a estos encuentros, y como indicador de la posición en ese momento de las FFAA, que podríamos definir como un mínimo y controlado aperturismo, el General Queirolo declaraba: “*A los ganadores no se le piden condiciones*”<sup>41</sup> (Martínez 2005, 141).

En el caso de este décimo acto, promulgado el 10 de noviembre de 1980, nos encontramos frente a un breve y conciso texto, mediante el cual se establecen las condiciones de aprobación del proyecto de Constitución que se sometería a consulta ese mismo mes, el cual, como establecía el AI N°2, había sido aprobado previamente por una Asamblea Constituyente. Los considerandos justifican el uso del Acto Institucional para este fin al observarse que en el proyecto de Constitución no se estableció la mayoría requerida para su aprobación, sino que dicho elemento se estableció mediante

---

<sup>40</sup> Para una interesante revisión de esta etapa que denomino “de repliegue”, en la cual se incluye en el análisis las fricciones a la interna de la Dictadura y como las mismas afectaron la transición, ver: Gillespie, C. G. “*La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático-militar colegiado*” en O’Donell, Schmitter y Whitehead (1986).

<sup>41</sup> Sobre ese hecho Demasi señala: “*Con este gesto se configuraba una divisoria nítida entre el gobierno y los partidos, que transformaba al próximo plebiscito constitucional en un plebiscito sobre el gobierno militar*” (2009, 79)

un decreto del Consejo de Estado. Se señala a su vez que eso se podría resolver de acuerdo a lo dispuesto para esos casos en la Constitución de 1967, lo cual iría en contra de lo establecido por el segundo Acto Institucional. Se resuelve el diferendo dándole prioridad al “orden creado especialmente a esos efectos”, y tomándose como regla el sistema de mayoría simple de los sufragios<sup>42</sup>. Sustancialmente, al transitar de un requisito de mayoría absoluta a uno de mayoría simple, el régimen flexibilizó los requisitos para la aprobación de su proyecto de Constitución. Para Lanzaro, la instancia del plebiscito “...responde en primer lugar al designio de consolidar las reformas ya trazadas de facto y de avanzar en la reestructuración, mediante el reordenamiento de la relación entre estado y sociedad civil, la reconstitución de los espacios de representación e intervención política y la organización, sobre nuevas bases, de las fuerzas sociales...” (1982, 11).

En un marco donde el sector mayoritario del Partido Nacional y sectores minoritarios del Partido Colorado se manifiestan en contra del proyecto, el 14 de noviembre de 1980 se realiza en televisión el primer debate político después de siete años de férrea proscripción de la actividad política. En él, representantes del régimen y referentes partidarios contrarios al proyecto debaten sobre el texto a plebiscitar. El 30 de noviembre, en un hecho inédito, la ciudadanía rechaza el proyecto constitucional de la Dictadura<sup>43</sup>. Posteriormente, el régimen anuncia que el Plan Político Básico de 1977 queda anulado y que se generará un nuevo cronograma. La dictadura ha sufrido un durísimo revés, pero aún conserva la iniciativa política y los sectores políticos opositores no se han fortalecido lo suficiente. Cabe detenerse brevemente para formularse dos preguntas, ya que si bien es llamativo que un régimen autoritario ponga a consulta popular sus proyectos, el caso de la Dictadura uruguaya es hartamente curioso: ¿Por qué el régimen no previó un fraude para asegurarse la victoria, cuando su cronograma político se basaba en ello?, ¿Por qué respetó el resultado del mismo y modificó sus planes?<sup>44</sup> Estas preguntas quedan abiertas para futuras investigaciones; apporto para el debate sobre el tema nuevamente la visión de Lanzaro sobre el plebiscito y sus resultados: “...El cinismo de estado se traduce en ingenuidad burocrática. La dictadura, en su profesión fundacional y apurada por el aislamiento, se lanzó a una empresa que remueve sus asientos, resquebrajada por el

---

<sup>42</sup> El artículo referido de la Constitución es el 331, literal B, en el cual se establece que dicha carta magna podrá ser reformada: “Por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice. Para que el plebiscito sea afirmativo en los casos de los incisos A) y B), se requerirá que vote por “SI” la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurran a los comicios, la que debe representar por lo menos, el treinta y cinco por ciento del total de inscriptos en el Registro Cívico Nacional”.

<sup>43</sup> El SI obtuvo 635.022 votos y el NO 869.100 votos. Como dato anecdótico, días antes el Consejo de Estado había aprobado un aumento del 10% a jubilados y pensionistas a partir del mes de diciembre (Demasi, y otros 2004).

<sup>44</sup> Para ampliar sobre el plebiscito, ver Corbo, D. (2006) “El plebiscito constitucional de 1980”. Puerta del Sur. Montevideo.

*principio represivo, sacude el estilo administrativo del gobierno y de paso a un tiempo de signo distinto (...) La dictadura, claro está, continua. Pero el plebiscito, pensado para «institucionalizarla», vino en cambio a romper el inmovilismo y la presión del terror de estado, quebró el aislamiento individual el peso del silencio y la incomunicación...” (1982, 15 y 19).*

### **3.2.1 Primer momento: la retirada en orden**

En este primer momento que delimitamos, las FFAA van a ajustarse a un nuevo plan político, que surge como respuesta a la derrota del plebiscito. Presentado en julio de 1981, este incluía internas en los partidos tradicionales y el nombramiento de un presidente de transición. La designación en setiembre de Gregorio Álvarez, un golpista de la primera hora señalado como “aperturista”, como Presidente, va a generar rispideces a la interna del régimen<sup>45</sup>. Antes de la designación del mismo por el Consejo de la Nación, la JCJ delibera durante tres días dicha decisión: sectores del Ejército se oponen (más afines a la continuidad del proceso, liderados por el Gral. Queirolo) y la Fuerza Aérea se abstiene. Se da aquí la primera fisura en la cohesión interna de la corporación castrense. Estos sectores del Ejército contrarios a la negociación con los partidos políticos comienzan a proponer crear un partido político propio, comprometido con la ideología del proceso<sup>46</sup>, que participara de la contienda electoral. En paralelo a este proceso y demostrando que la visión aperturista es la predominante, comienza un nuevo diálogo entre la COMASPO y los partidos tradicionales. Para las mismas se comienzan a levantar las proscripciones políticas a unos 200 referentes de los partidos tradicionales.

Un mes antes de que asuma el nuevo Presidente, el régimen va a adecuar su estructura a los nuevos tiempos, mediante el AI N° 11, promulgado en noviembre de 1981. En el mismo se evidencia la nueva posición de las FFAA: en los Considerando se señala la necesidad de ajustar el orden transitorio surgido del decreto de disolución de las Cámaras del 27 de junio de 1973; se habla de una serie de “*metas políticas*” en evidente referencia a una transición política y se expresa la idea de que los partidos políticos deben funcionar en un marco jurídico “*claro y definido*”. En los sustancial, se hacen varios cambios sobre el Consejo de Estado: se le atribuyen las competencias legislativas, de

---

<sup>45</sup> Sobre la interna de las FFAA y el peso de Gregorio Álvarez después de 1976, recomiendo ver Bucheli y Harriett (2012, pág. 65 en adelante)

<sup>46</sup> Esta idea fue tomando fuerza y en setiembre de 1982 se anuncia la creación de la Unión Patriótica por la Salvaguardia de la Democracia, liderada por el Coronel Bolentini. Este partido se presentó a las elecciones de 1984, obteniendo 302 votos. Sin embargo, su líder y candidato no pudo presenciar tan magro resultado, ya que había fallecido pocos días antes del acto electoral.

control y de coadministración atribuidas por la Constitución de 1967 a ambas Cámaras y a la Asamblea General, excepto en lo que refiere a la designación de cargos y la resolución de acusaciones que se le atribuyen al Consejo de la Nación en el AI N° 2. También se amplían a 35 sus miembros, los cuales cesaran sus funciones el 15 de febrero de 1985. Por otro lado, se establece que el nuevo Presidente de la República que elija el Consejo de la Nación cesará en su cargo el 1° de marzo de 1985. Como se ve, en este decreto se establecen los plazos que, a la postre, marcarán la transición. Como indicador de la nueva posición del régimen, al asumir el nuevo Consejo de Estado a finales de agosto de 1981, el teniente General Queirolo señalaba “...*Vamos camino a la legitimación y la normalización (...) Las Fuerzas Armadas proponen y han propuesto su camino. Los uruguayos deben interpretar esta propuesta...*” (Martínez 2005, 161); en lo que refiere a la posición sobre los partidos políticos, así se expresaba Gregorio Álvarez, pocos días después, al asumir la presidencia: “...*Las FFAA (...) han expresado su propósito de elaborar las bases de la nueva institucionalidad en consulta con integrantes de los partidos tradicionales...*” (Martínez 2005, 162). Desde esta nueva postura, en octubre comienzan instancias de negociación entre las FFAA y políticos de los partidos tradicionales, entre los cuales por primera vez aparecen políticos contrarios al proyecto constitucional. Además, la ampliación del Consejo de Estado y la re-jerarquización del mismo con las potestades ya descritas podría verse como un aumento, por lo menos a nivel simbólico, de los civiles en el régimen.

Además de este ajuste a nivel de la estructura, se van a realizar dos ajustes sobre temáticas que habían sido abordadas mediante Actos Institucionales de la primera etapa; primero respecto al Poder Judicial y luego respecto a la Seguridad Social. El AI N° 12 señala en sus considerandos que “*han desaparecido*” las causas que motivaran el AI N° 8, y que por ende se hace indispensable la reorganización de la Justicia, la cual debe gozar de los atributos propios de un poder del Estado. Este giro discursivo se resume cuando se sostiene que los poderes del Estado deben enmarcarse dentro del “*régimen clásico de separación, interconexión y equilibrio dinámico de los tres poderes constitucionales*”. Si recordamos los posicionamientos contra la separación de poderes que revisamos anteriormente, es claro que el régimen abandona aquí una de las líneas más fuertes de su pensamiento respecto a la organización del Estado. En lo medular, en este AI se sustituye nuevamente la Sección XV de la Constitución, con lo que se configura, nuevamente, un Poder Judicial. Este es más similar al existente previo al golpe de estado, aunque con varios elementos de intervención y control, a saber: los integrantes de la Suprema Corte de Justicia son elegidos por el Consejo de la Nación; se crea un Consejo Superior de la Judicatura, con integrantes de los tres poderes, al cual corresponde la elección de los jueces y la superintendencia “*directiva, consultiva y*

*correcional*” sobre magistrados y funcionarios<sup>47</sup>. En esta visión novedosa de la “*interconexión*” entre los poderes se mantiene aún un fuerte control del Poder Ejecutivo sobre el Judicial; la evolución en este control radica en integrar órganos del Judicial y dejar para sí la elección de la cúpula de dicho poder. En resumen, a nivel de las formas se vuelve a una aparente división de poderes, pero sustancialmente el Poder Ejecutivo mantiene para sí una fuerte injerencia en los asuntos jurisdiccionales. Sin embargo, formalmente es menos desembozado el control, seguramente apostando a que este punto “intermedio” entre la Constitución de 1967 y el AI N°8 sobreviviese a la transición. Menos de un año después de estos cambios respecto al Poder Judicial, se va a realizar la adecuación de lo resuelto en el AI N°9 respecto a la Seguridad Social. Mediante el AI N°13 se va a modificar la composición orgánica de la Dirección General de la Seguridad Social, unificando una serie de unidades administrativas y reorganizando sus funciones, así como modificaciones a elementos específicos relativos al régimen de jubilaciones y pensiones. Todo esto se hace sustituyéndose o modificando varios de los artículos del AI N°9. Como señalara al momento de tratar el mencionado AI, quien escribe no posee la idoneidad para hacer un análisis de las implicancias que este documento tiene a nivel de la temática específica, por lo cual tampoco conviene aventurar las motivaciones del mismo.

En enero de 1982, la Cámara de Industria emite fuertes críticas a la política económica del régimen. Para mitad de año, la sociedad civil comienza de a poco a expresarse; el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) y las madres de los presos políticos son protagonistas. A nivel del gobierno se presentan tensiones internas entre civiles y militares en el Consejo de Estado ante el proyecto de Ley Orgánica de los Partidos Políticos, dando muestra que la ampliación del mismo y la nueva composición manejaban una visión diferente a la de las FFAA respecto al rol de los partidos tradicionales, de los cuales provenían varios de sus miembros, y en los cuales seguramente aspiraban a mantenerse luego de la transición<sup>48</sup>. Esta ley permitía la existencia solamente de los partidos tradicionales y la Unión Cívica, lo cual lleva a los sectores excluidos a tratar de gestionar su rehabilitación, lo que, más allá del éxito o no de la gestión, habla de un nuevo ambiente político. La ley se aprueba sin modificaciones en Junio de 1982. En agosto, por primera vez las FFAA anuncian que no aceptarán investigaciones ni juicios sobre actos cometidos en la “*lucha contra la subversión*”.

De cara a las elecciones internas de noviembre comienzan a realizarse algunos actos políticos de los sectores habilitados; en ellas, triunfan los sectores opositores a la dictadura dentro de los

---

<sup>47</sup> A este órgano le correspondía, además, formular el presupuesto, aplicar sanciones disciplinarias y proyectar la Ley Orgánica del Poder Judicial.

<sup>48</sup> Como ejemplo, de los miembros del Consejo de Estado del período 1981-1984, en las elecciones de 1984 son elegidos un intendente, un senador y un diputado.

partidos tradicionales. El caudal de votos del Partido Nacional, casi 100.000 más que los obtenidos por los colorados, y los 85.000 votos en blanco implican un fuerte cimbronazo al régimen<sup>49</sup>. Es la segunda derrota del régimen en las urnas. Cabe repetirse las preguntas realizadas sobre el plebiscito de 1980, ya que en la coyuntura existente, el régimen genera las instancias para que se fortalezcan los sectores opositores, ampliando algunas libertades en la previa y respetando el resultado de las mismas. Igualmente, no se puede dejar de mencionar que, tres días antes de las elecciones “*se rompe la tablita*”, con lo que se libera la cotización del dólar y termina de deteriorarse la economía. Es buen momento para hacer un breve resumen de la dimensión económica del proceso, que en este momento toma un papel preponderante. En palabras de Astori (1996, 136): “...*lo que se vivió en 1982 fue un proceso acumulativo de desarticulación de toda la economía y –en particular- de agravamiento de las consecuencias impuestas por el tipo de equilibrio que supuso el monetarismo neoliberal entre algunas variables claves, como las reservas internacionales, el déficit fiscal, la cantidad de dinero, el tipo de cambio y la tasa de interés (...)* En síntesis, mientras el Banco Central se quedaba sin reservas y el país se endeudaba cada vez más, la producción retrocedía, la desocupación aumentaba, todas las apuestas se hacían a la rentabilidad financiera, y el sistema bancario –que siempre fue el beneficiario central del modelo- se acercaba peligrosamente a lo que podía ser considerado como un límite aceptable en cuanto al grado de recuperación de sus colocaciones...”. Este hecho no es para nada menor, ya que justamente la economía era un área clave del régimen, en cuyo éxito descansaba gran parte del discurso de la Dictadura, presentado la situación autoritaria como un *costo* menor comparado con el desarrollo económico. Además, esta era un área que estuvo siempre a cargo de técnicos civiles, los cuales aplicaron las recetas de liberalización económica en boga en la época, en este caso, expresadas en la idea del “Uruguay plaza financiera”. El fracaso económico del régimen que se cristaliza aquí va a hacer que desde varios sectores del poder económico y financiero, otrora afines al régimen, se levanten voces de disconformidad<sup>50</sup>; en un área en la que, en sí mismas, las FFAA tenían poco o nada para hacer.

Producto de las elecciones internas, en enero de 1983 se instalan las Convenciones de los tres partidos habilitados; en ellas, las posturas contra el régimen son mayoritarias. En marzo asumen las nuevas autoridades de los partidos. Ese mismo mes, desde el régimen oficialmente se expresa la intención de conformar un “*partido del Proceso*”. Por primera vez en diez años se conmemora el 1º

---

<sup>49</sup> En el volumen de votos del Partido Nacional y en los votos en blanco se encuentran, en parte, los votos de los frenteamplistas. Dentro del Frente Amplio, la opción a tomar frente a las elecciones internas generó diferencias internas.

<sup>50</sup> Para revisar algunas de estas expresiones, ver Martínez (2005) y Demasi et al (2004), en ambos a partir de enero de 1982.

de mayo, con un acto multitudinario convocado por el recientemente creado Plenario Intersindical de Trabajadores, el cual agrupaba a las asociaciones profesionales surgidas bajo la Ley de Asociaciones Profesionales de mayo de 1981. También en mayo comienzan las reuniones del Parque Hotel entre las FFAA y los partidos habilitados; para las mismas los militares llevan un documento idéntico al texto constitucional rechazado en el plebiscito de 1980. Las reuniones continúan sin ningún tipo de avance hasta julio, cuando los delegados de los partidos las abandonan por “discrepancias insalvables”. Este hecho es un indicador del fortalecimiento que habían obtenido, principalmente, los partidos tradicionales, los cuales además proponen vincular partidos y sociedad civil para elaborar una estrategia de transición. También en julio, se realizan algunos actos políticos y se denuncia el secuestro de una militante colorada, secretaria de Julio María Sanguinetti. Desde el régimen se amenaza con aprobar unilateralmente el proyecto de Constitución rechazado.

La tensión política aumenta y como forma de mantener el control sobre la situación, el régimen promulga el AI N° 14, el 2 de agosto de 1983. Allí se señala que debido a la aprobación de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (o Ley Fundamental N°2), la actividad política desarrollada en el marco de la misma llevó a que se dieran violaciones de las inhabilitaciones de la actividad política previstas en el AI N° 4. Entonces, para proteger las “*condiciones de normalidad en que debe desarrollarse la actividad política*”, se faculta al Poder Ejecutivo para establecer prohibiciones para el ejercicio de la actividad política (con y sin voto) a quienes cometan infracciones contra la Ley Fundamental N°2, a todos quienes tenían ya prohibida la actividad política según el AI N°4 o a quienes perturben la tranquilidad y el orden público. Como se ve, el proceso de cesión de espacios a los actores políticos tradicionales era una materia que el régimen quería mantener bien controlada. Es notorio además, el giro del discurso hacia una lógica con fuerte énfasis en la vuelta al ruedo de los partidos políticos, aun con el reciente fracaso de las conversaciones del Parque Hotel.

El año 1983 va a terminar con un aumento de las expresiones de descontento popular. Los cacerolazos toman protagonismo; se realizan Jornadas de Protesta y paros, algunos de los cuales terminan con violentas represiones. El 27 de noviembre se realiza un acto en el Obelisco de Montevideo. Convocado por los partidos políticos de oposición y organizaciones sociales, 400.000 personas se reúnen en lo que se señala como el acto político más relevante de la historia política del país (Martínez 2005, 200). Marco aquí el fin del primer momento de la etapa definida como “el repliegue”, en el entendido de que en el acto del Obelisco la población, en un proceso que comienza con el acto del 1° de mayo de ese año, termina de ganar la calle. A nivel de los partidos se afianzan las posiciones y aparecen diferencias respecto a la apertura.

### 3.2.2 Segundo momento: réquiem para un régimen

En este segundo momento, vamos a observar dos elementos relevantes: las FFAA cambian sus posiciones y se vuelcan a una negociación con mayor margen, e incluyen en la misma a los partidos de izquierda. Si en la primera etapa observada los Actos Institucionales fueron la herramienta para construir y ordenar el ejercicio del poder, a partir de ahora claramente van a ser instrumentos para facilitar la negociación y la transición.

Al terminar el año 1983, el monopolio del poder político del régimen se ha quebrado. El descontento es palpable; la apertura se ve cada vez más cerca. Al comenzar el 84, se profundiza la movilización, los partidos habilitados empiezan a tener gran gravitación. También se reprimen manifestaciones. Se hace evidente que la iniciativa política la ha tomado la oposición al régimen y el mismo actúa en forma reactiva. Eso no quita que la represión no siga cobrando víctimas. Vladimir Roslik, médico de la localidad de San Javier es asesinado en la tortura el 16 de abril, pocas horas después de detenido. El diálogo entre políticos y militares se mantiene en forma informal. Dos hechos de fuerte peso simbólico y político, particularmente para la izquierda, se dan en marzo de 1984: es liberado el líder del Frente Amplio, Gral. Liber Seregni, y vuelve del exilio Alfredo Zitarrosa. A nivel del Partido Nacional se endurecen las posiciones y se abandonan las conversaciones con las FFAA, argumentando que no se apoyará una salida que mantenga las proscipciones, particularmente de su líder Wilson Ferreira Aldunate; desde finales de 1983, la propuesta de que el mismo sea el candidato presidencial del Partido Nacional (y su necesaria desproscipción) va a ser el *leitmotiv* del actuar nacionalista. En esta tónica, y sin apoyo de otros partidos, en mayo los blancos comienzan una recolección de firmas para plebiscitar la amnistía de los presos políticos y derogar los Actos Institucionales 4 y 7. En los primeros días la recolección de firmas es un éxito.

El 23 de mayo de 1984, y ante la recolección de firmas promovida por el Partido Nacional, el régimen promulga el AI N°15, en el cual se señala la “*improcedencia del mencionado intento de interferencia sobre el proceso de reinstitucionalización*” y se recuerda que la función constituyente es potestad exclusiva del Poder Ejecutivo. Este texto expresa la situación del régimen en ese momento. Desbordado por la movilización popular y con los partidos tradicionales en franca consolidación, el régimen promulga un AI para “*declarar la normativa vigente*”, esto es, recordar que lo que se estaba haciendo no se puede hacer. Para ser más claros: en el segundo Considerando se expresa que “*...el artículo 331 de la Constitución de 1967 fue derogado por los artículos 4 literal e) y 11 del Acto Institucional N°2...*”; y en el artículo 1° se señala que “*...según el orden institucional*



*vigente y hasta tanto no se adopte otra decisión, de acuerdo al Considerando IV del Acto Institucional N°11, el Poder Ejecutivo es titular del ejercicio de la función constituyente, por lo que el artículo 331 de la Constitución de 1967 está derogado...*". En otras palabras, en el Considerando se expresa que el artículo 331 de la Constitución fue derogado mediante el AI N°2; y en el artículo 1° se señala que mediante el AI N° 11 se vuelve a derogar el mismo artículo de la Constitución. Si tenemos en cuenta que en el AI N° 11 se establece que corresponde al Consejo de Estado la función legislativa, y que en lo que respecta a las funciones constituyentes están serán ejercidas *"en la oportunidad y en la forma en que se determine"*, el régimen utiliza este AI para señalar que, la actividad que llevaba adelante el Partido Nacional no estaba permitida. Evidentemente, algunas acciones de la sociedad civil y de los partidos políticos escapaban del control del régimen y la falta de respuesta ante las mismas, cuando no podía reprimir, resultaba en reiteraciones argumentativas inextricables como esta.

En junio los partidos y las FFAA vuelven a reunirse, esta vez en el ESMACO. Las FFAA reclaman respuesta a un documento presentado el 1° de mayo de 1984, que proponía realizar modificaciones transitorias a la Constitución de 1967, las que serían analizadas por una Asamblea Constituyente con representantes de las FFAA (con voz y sin voto) y plebiscitadas en 1987. Esta propuesta, desajustada a las líneas de negociación del momento, podría verse como un manotazo de ahogado, un intento vano de alargar un desenlace a esa altura inevitable; como se ve, es el régimen quien reclama que sus propuestas sean tenidas en cuenta. Las negociaciones se mantienen, el Partido Nacional suspende su participación cuando las FFAA señalan que de concretarse el retorno de Wilson Ferreira, el mismo será detenido; en esos días además, es detenido el líder nacionalista Carlos Julio Pereyra. Efectivamente, a su retorno al país el 16 de junio, es detenido Wilson. Ante este hecho y la voluntad de los otros partidos de seguir negociando con el régimen, el Partido Nacional abandona definitivamente las negociaciones y el Frente Amplio ingresa a las mismas, cuestionando además la posición de los blancos. En el aniversario del golpe de estado se realiza un enorme paro cívico. Para julio las FFAA aceptan oficialmente la participación de delegados del Frente Amplio en las negociaciones, que comienzan el día 6. Dos días antes, y para permitir la participación de los delegados frentistas se promulga el AI N° 16. En él se le confiere a la Comisión Interpretativa creada en el AI N°4 la potestad de levantar las prohibiciones políticas. Esta potestad ya se encontraba prevista en el cuarto AI, pero solo durante los 90 días posteriores a la promulgación del decreto. Sin embargo, esta Comisión ya había hecho esto con anterioridad, vencido el plazo establecido.

Como dijimos, esta medida se toma para que la Comisión levante la proscripción de los delegados del Frente Amplio a las negociaciones. En los considerandos del mismo se señala que *"se*

*hace necesario, a los efectos de reiniciar el diálogo con los partidos políticos tendiente a lograr un acuerdo sobre la institucionalización democrática del país, proceder a levantar las prohibiciones de actividades políticas de algunos ciudadanos.”* Algo a destacar es que por primera vez el Frente Amplio es tomado como un partido político en igualdad con los partidos tradicionales. Este hecho, forzado por la necesidad de tener interlocutores representativos en las negociaciones, muestra una concesión carísima de acuerdo a la visión que las FFAA tenían de dicha fuerza política.

El 6 de julio de 1984, en la primera reunión entre el ESMACO y los representantes de los partidos, las posiciones de estos últimos van a más<sup>51</sup>. Desde las FFAA se dan señales de apertura, incluyendo la posibilidad de levantar la proscripción a parte del Frente Amplio. En esta lógica negociadora y antes de la segunda reunión con representantes políticos, es que el régimen aprueba el AI N°17, el 16 de julio de 1984. En este breve documento se señala *“la conveniencia de crear condiciones que faciliten la realización de las elecciones nacionales previstas”*, para lo cual se dejan sin efecto los AI N° 7 y 14 (que permitía la destitución de los funcionarios públicos el primero; y que establecía las proscripciones políticas el segundo). Con esto, el régimen se desprende de dos potestades harto utilizadas durante el período y de hecho, comienza a desprenderse de prerrogativas represivas, al abandonar estos mecanismos, eminentemente autoritarios y claves para el control social. La transición se acelera y desde el régimen esto se percibe claramente; como señalaba el Gral. Rapela a principios del mes de julio: *“Nos devoran los acontecimientos (...) es evidente que ha habido una apertura tremenda, diría que casi total...”* (Martínez 2005, 223). Las negociaciones continúan hasta finales del mes de julio y en ellas el régimen va cediendo terreno paulatinamente. Como muestra de ello tenemos el AI N°18 promulgado el 26 de julio de 1984, cuyo objetivo manifiesto es *“crear condiciones que faciliten la realización de las elecciones previstas”*. En él se recuerda que *“desde el inicio, el Proceso Cívico Militar ha expresado su vocación a favor del pluralismo político”*. Este acto va a implicar un paso más hacia la apertura, ya que con el mismo se devuelven gran parte de los derechos políticos suspendidos a individuos y organizaciones, a saber: se legalizan el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Socialista y a los sub-lemas vinculados a los mismos; se habilita para el ejercicio de toda actividad política a gran parte de los políticos vinculados al Frente Amplio (incluidos en el art 1 del AI N°4) y se devuelve el derecho a voto a policías y militares (derogándose el art 9 del AI N°2). En total, más de 70.000 personas quedan habilitadas por este AI para el voto en las próximas elecciones, así como la gran mayoría de la clase política en actividad antes del golpe de 1973.

---

<sup>51</sup> Derogación de los AI 4 y 7; libertad de prensa; des-proscripción de dirigentes y partidos, suspensión del juicio de civiles en la órbita de la justicia militar.

El 1° de agosto, como se había anunciado semanas atrás, comienzan a ser liberados los presos políticos con la mitad de la pena cumplida. Las negociaciones se trasladan al Club Naval, donde se terminan de cerrar los acuerdos de la transición; de las mismas no participa el Partido Nacional. Al retirarse, el Gral. Medina señala que quienes “...*han actuado en cumplimiento de órdenes y consignas de sus superiores, esos (miembros de las FFAA) van a merecer nuestro más amplio respaldo...*” (Martínez 2005, 226). En un acto multitudinario días después, Seregni señala que en el pacto del Club Naval “...*No hay nada de contrapartida. No hay nada verbal o secreto que le reconozca a la dictadura derecho alguno...*” (Martínez 2005, 226). En esos días, mueren dos presos políticos en el Hospital Militar; ambos llevaban más de 10 años reclusos. En esta definitiva tanda de negociaciones, las FFAA cambian su postura y, enfocadas en la salida, desisten de los planteos fundacionales que habían hecho fracasar otras instancias. Como señalan Caetano y Rilla “...*las FFAA comenzaron a desempeñarse en tanto actor político con una habilidad y «cintura» negociadora que nada tenían que ver con lo exhibido anteriormente...*” (1998, 122). Producto de las negociaciones y el acuerdo alcanzado, se promulga, el 15 de agosto de 1984, el penúltimo AI. En el mismo se cristaliza el resultado de las seis reuniones realizadas durante julio, en las cuales se delinearán las bases y el cronograma de la apertura democrática. En el texto del mismo se refiere al acuerdo alcanzado entre representantes del Partido Colorado, el Partido Unión Cívica, el Partido Laborista<sup>52</sup> y de la “*coalición política conocida como (sic) «Frente Amplio»*”. Detallando las principales medidas incluidas en este AI veremos cómo se termina de desmontar parte de la estructura gubernativa generada por el régimen mediante esta misma herramienta.

En lo que respecta a las elecciones y nuevas autoridades, se deroga el AI N°1 y se convoca a elecciones para el 25 de noviembre, amparadas en la Constitución de 1967. Surgido de lo anterior, el 15 de febrero de 1985 se instalarán Asamblea General y Juntas Departamentales, así como asumirán los intendentes. El 1° de marzo harán lo mismo Presidente y Vice. Se establecen una serie de medidas transitorias, sobre las cuales la nueva Asamblea General deberá resolver antes del 31 de octubre, a saber: la existencia de un Consejo de Seguridad Nacional, órgano asesor en la materia que puede ser convocado por el Presidente; la figura del “estado de insurrección” que implica la suspensión de garantías individuales, el cual debe ser presentado por el Ejecutivo y aprobado en ambas Cámaras en menos de 5 días; la competencia exclusiva de la justicia militar en delitos militares, casos de estado de guerra e insurrección (incluyendo civiles en los dos casos anteriores); la

---

<sup>52</sup> Registrado a comienzos de marzo de 1984 por un empresario vinculado al herrerismo, esta novel y efímera organización política se integra a las negociaciones el 17 de julio, en la segunda reunión entre el ESMACO y representantes de los partidos (Martínez 2005, 212).

mecánica de ascenso a oficiales generales, concedidos por el Ejecutivo con venia de Senadores; y que toda ley referida al ámbito militar requerirá iniciativa del Ejecutivo y mayoría absoluta en cada Cámara.

Sobre la legislación elaborada por el régimen, se establece dentro de las disposiciones transitorias que cobran fuerza de ley los AI N° 9 y 13, así como todas las Leyes Especiales surgidas en el marco del AI N°9. A su vez, a partir del 15 de febrero, las disposiciones no derogadas de los AI N° 8 y 12 cobrarán fuerza de ley<sup>53</sup>.

No es objetivo de este trabajo realizar una evaluación del Pacto del Club Naval. El mismo ha generado, y aún genera, diversas y distantes evaluaciones. Lo que si debemos observar es que, en lo que respecta a este décimo noveno AI<sup>54</sup>, se establece lo siguiente: se contempla la participación de las FFAA en calidad de asesor del Ejecutivo; se busca dar continuidad a algunos de las modificaciones realizadas con los AI; se establece una figura como la del estado de insurrección, bastante similar a las Medidas Prontas de Seguridad. Este AI debe leerse en lógica de un acuerdo que señala una aspiración de dos partes (militares y políticos), firmado mientras que una de ellas mantiene la capacidad coactiva y observa cómo se diluye su control político. Pero la confirmación de las medidas aquí registradas se va a dar por una sola de las partes, en un supuesto libre ejercicio de sus acciones. Por tanto, este documento cristaliza un momento político, y asegura un cronograma. El resto de las medidas, en contra de la lógica de los AI, en que se decidía y se aplicaba al momento, son en gran parte proyectadas. Como señalan Caetano y Rilla “...*El pacto dejó planteada una correlación de fuerzas y, sobre todo, un espacio a recorrer para su confirmación o modificación (...) Al avance militar del 85 y 86, correspondió la iniciativa de retroceso civil empujada sobre todo por los partidos tradicionales. Los amenazados del 84 se transformaron así en amenazantes, mientras quienes no habían ingresado al círculo de los pactantes, terminaron haciéndolo y con creces, reconciliándose con sus tutores...*” (1998, 152).

El 11 de octubre de 1984, en los estertores del régimen y a poco más de un mes de que se realizaran las elecciones, se promulga el último Acto Institucional. En él se cesa a los consejeros de Estado nombrados en 1981 y se extiende el período de sesiones del órgano hasta el 15 de noviembre, un mes más de lo establecido previamente. Se comete además al Ejecutivo para que designe a nuevos miembros del órgano para ejercer hasta el nuevo plazo (de hecho, poco más de un mes). Esta medida se toma en el entendido de que el Consejo de Estado se encontraba “*parcialmente*

---

<sup>53</sup> El AI N°9 y 13 referían a la Seguridad Social, así como las leyes producto de ellos. Los AI N° 8 y 12 son los que realizan las diferentes modificaciones al Poder Judicial.

<sup>54</sup> Para un análisis realizado por un autor que estuvo a favor del proyecto constitucional de la dictadura de 1980, Gros Espiel (1987) recomienda ver: Esteva Gallicchio, E. “Introducción al estudio del decreto constitucional N° 19”, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, tomo I, N°1, p.3.

*desintegrado*”. Sin embargo, para tener cabal comprensión de este AI, debemos tener en cuenta que, en simultáneo, se aprobaba una ley especial que permitía la jubilación a quienes desempeñaran cargos políticos de particular confianza, incluidos los consejeros de Estado. En su principal artículo, la misma expresa *“Las personas que desempeñen cargos políticos de particular confianza o superiores en la magistratura, no necesitaran el cese de actividad previo, para ser declarados jubilados. Al cesar el desempeño en el cargo harán efectivo el cobro de la pasividad en forma inmediata”* (El País, 10/10/1984).

En los hechos, la última sesión del Consejo de Estado se realizó el 09/02/1985, en la que se disolvió el cuerpo. Por esas fechas, a pocos días de que asumiera el Presidente electo por la ciudadanía y que con ello terminara el período de facto, así se expresaba en una conferencia de prensa el Comandante en Jefe del Ejército, Tte. Gral. Hugo Medina (Martínez 2005, 243):

Pregunta: *“¿Qué quiso expresar cuando manifestó «salir de sus cauces»?”*.

Respuesta: *“Usted me quiere hacer decir algo que yo no quiero decir y que no debo decir”*.

Pregunta: *“Es sobre lo que usted dijo”*.

Respuesta: *“No. No lo que yo dije, sino lo que usted me está preguntando. Usted me está preguntando si nosotros estamos dispuestos a dar otro golpe de Estado. Yo le digo que de ninguna manera pensamos en dar otro golpe de Estado. Que nosotros no queremos dar golpes de Estado”*.

Pregunta: *“¿Qué quiere decir entonces?”*.

Respuesta: *“Lo que quiero decir es que si obligan, que si se dan las mismas causales que se dieron en 1973 no vamos a tener más remedio que darlo. Espero fervientemente y con el favor de Dios que no se den esas causales, porque no queremos dar otro golpe de Estado. Señores, muchas gracias.”*

## 4 A modo de conclusiones

En este trabajo hemos revisado los 20 Actos Institucionales promulgados por la Dictadura uruguaya entre 1976 y 1984. Se definieron dos etapas, en la primera de ellas los AI se utilizan para generar una estructura de gobierno concentradora y centralizada, en sintonía con lo que sería el proyecto constitucional presentado a plebiscito en noviembre de 1980. Hagamos un pequeño ejercicio de supuestos. No es aventurado proyectar que, de haber triunfado en las urnas el proyecto del régimen, los Actos Institucionales hubieran dejado de usarse, ya que su función de modificación transitoria se habría cumplido. Así, los mismos habrían cumplido su objetivo manifiesto y dado cierta imagen de continuidad institucional. Sin embargo, con la derrota en las urnas del proyecto del régimen, cambia radicalmente el escenario político. El histrionismo discursivo y con aspiraciones teóricas presente en ellos en la primera etapa, cuyo cenit es el Acto Institucional N° 8, va a verse sustituido por un lenguaje menos grandilocuente en los textos de la segunda etapa. En cierta forma, la herramienta se devalúa al utilizarse para objetivos menos ambiciosos; más aún, al ser utilizados para modificarse a sí mismos, da la pauta de su propio fracaso. Por ello, en la segunda etapa delimitada, los Actos Institucionales se insertan en el desarrollo político con una función subsidiaria.

¿Qué valor tienen, mirados en retrospectiva, los Actos Institucionales? Para quien se acerca con 40 años de por medio, los mismos son un buen indicador del proceso autoritario. Los Actos Institucionales hablan por sí mismos; transpiran, en un momento, la soberbia iluminista de quienes creen estar realizando un cambio vanguardista; también se presentan, posteriormente, sintéticos y austeros en el lenguaje.

¿Qué queda de ellos después de la Dictadura? Poco o nada, actualmente son documentos dispersos en diferentes bibliotecas, y, aunque suelen estar referenciados en los textos académicos sobre el período, no han sido merecedores de análisis específicos<sup>55</sup>. Sin embargo, en ellos se puede rastrear gran parte del basamento teórico del régimen, en el cual el peso de los colaboradores civiles es un área a profundizar. Posterior al ajuste que los AI hacen de sí mismos, poco va a quedar de sus modificaciones a nivel institucional. Excepto en lo hecho respecto al régimen previsional. El interés en darle permanencia en la transición a las modificaciones realizadas mediante los AI N° 9 y 13

---

<sup>55</sup> Para una visión general de los AI y sus consecuencias a poco tiempo del retorno a la democracia, ver Gros Espiell (1987). Allí, el autor señala que la “... *anacrónica superestructura normativa creada por la dictadura durante once años, no alteró el verdadero ser del país ni fue capaz de corromper a la sociedad uruguaya...*” (H. Gros Espiell 1987, 236)

evidencia un interés especial del régimen en dicha temática, la cual no fue abordada en profundidad en este trabajo.

En la introducción nos preguntábamos si, observando exclusivamente los AI promulgados hasta 1978 (límite que coincide con el propuesto para la primera etapa), podíamos encontrar indicios de una pretensión totalitaria de la Dictadura. Sobre ello, se puede señalar que la configuración de una estructura de poder altamente centralizada y que elimina los límites establecidos por los sistemas liberales, presenta evidentemente la intención de desarrollar un ejercicio del poder, al decir de Sabine (1983) “*absoluto e ilimitado*”. Se borran los límites al ejercicio del poder al eliminarse los controles previstos entre los poderes. Por otra parte, esto se acompaña con una supeditación de los derechos humanos e individuales de la ciudadanía a los designios de una cúpula dirigente, la cual establece que cosas se pueden hacer y cuales no; con esto, se encapsula al individuo, se restringe al máximo su libertad y se lo aleja de las actividades colectivas, especialmente la actividad política, haciendo que los márgenes de acción individuales sean los que el régimen establece. En resumen, tanto por la estructura institucional establecida como por la limitación del accionar individual de la población y la supresión absoluta del quehacer político, encontramos, en los AI promulgados en la etapa definida como de “*ensayo institucional*”, indicadores que aportan a la pretensión o tendencia totalitaria del régimen que Rico (2009) señala para dicho período.

Otro ejercicio que conviene realizar brevemente es revisar los conceptos presentados por O'Donnell (1982) respecto a las características del Estado Burocrático Autoritario. Muy someramente, hemos visto presentes en las decisiones plasmadas en los AI algunas de dichas características, como ser: el predominio de los órganos vinculados a la coacción; la prohibición de las organizaciones de clase, principalmente sindicatos, y los partidos políticos que desafían (por lo menos para las FFAA) el *statu quo*; unido a lo anterior, la supresión de la ciudadanía y de la democracia política, tanto en la ausencia de mecanismos de participación para la mayor parte de la población, como en la prohibición de la actividad política en casos individuales (aunque no por eso poco numerosos); la retórica de construcción de una nueva idea de Nación, señalando la existente como “corrompida” o “enferma”; y, por último, la eliminación del acceso democrático al poder y el ejercicio del mismo por parte de las FFAA y civiles pertenecientes al poder económico.

Otra pregunta que nos realizamos refería a si los Actos Institucionales fueron utilizados con el objetivo de brindarle cierta legitimidad al accionar de la Dictadura. En este sentido hay varios apuntes para hacer. En primer lugar, como las mismas FFAA señalan, los AI se definen como una herramienta de transición entre dos momentos; por ende en ellos convivían elementos de cada uno.

Eso se ve claramente en las constantes apelaciones a la Constitución de 1967; es a la misma a la que se le modifican o suspenden artículos, a la que se remite cuando no se modifica algo; la que el mismo régimen, al no modificarla en su totalidad, tácitamente, a nivel formal, sigue aplicando en parte. Sin embargo, en el AI N° 10, se observa, al momento de tener que optar entre la anterior y la nueva institucionalidad, que lógicamente el régimen, sin grandilocuencias teóricas, opta por la opción más beneficiosa. En este caso, no se hace una referencia a la Constitución de 1967 desde un apego a dicha institucionalidad, la cual se señala como “*fenecida*”, sino que cuando la misma contraviene los intereses del régimen, se prioriza “*el nuevo orden*” y queda claro que dicha apariencia de continuidad, que se trasluce del texto de varios de los Actos Institucionales, es usada exclusivamente para legitimar la consolidación del modelo autoritario. Aprovecho para señalar otro elemento utilizado para aparentar continuidad, aunque no directamente vinculado a los AI: durante el proceso de facto se mantuvo como cabeza formal del régimen la figura del Presidente de la República; cargo que fue ocupado siempre por un civil, en el caso de Bordaberry, Demicheli y Méndez, o por un militar retirado (como lo había sido Gestido) en el caso de Gregorio Álvarez.

En su tarea de auto-legitimación, la Dictadura construyó un discurso ambivalente, en el cual la Constitución anterior, expresión de un modelo que se consideraba altamente ineficaz y corrompido, era una constante referencia, buscando mostrar cierta continuidad. Este intento de incrustar el proceso autoritario en una suerte de evolución del país hacia una modernización a nivel de gobierno, que se aducía era una corriente mundial, se combinaba con las constantes críticas realizadas al sistema democrático republicano. La principal crítica de las FFAA era la supuesta debilidad de dicho sistema para enfrentar situaciones excepcionales, así como el actuar de la clase política en dicha coyuntura; fenómenos que, combinados, habrían permitido el avance de la subversión. Retomando, es en su accionar frente al fenómeno subversivo que las FFAA ubican la génesis de su legitimidad. Sin embargo, esta “legitimidad” no es otra que la del vencedor militar que ha destruido toda oposición, descaradamente expresado en los considerandos del AI N°2, al decir que “*...este nuevo orden (fue) admitido pacíficamente en el plano nacional e internacional...*”. En esta lógica, los Actos Institucionales formaron parte de la “*normatividad*” que, en simultáneo con la represión, y aplicándose de facto, buscaban constituir una nueva regularidad y alcanzar legitimación (Lanzaro 1982),

Una vez en el poder, y en su lógica de rechazo a la actividad del político profesional, el régimen se propuso *des-politizar* el gobierno, ejerciéndolo en una lógica burocrática y tecnocrática, inmersos en “*...una matriz ideológica (la militar) en la que predominan las pautas de eficiencia y jerarquía, de disciplina y autoridad, de centralización, como forma de monopolio del poder y del*



saber, de la capacidad «decisional» en materia de organización de la producción y de la sociedad...” (Lanzaro 1982, 5). Sin embargo, hay que tener en cuenta que, en pocos años, algunos exponentes del régimen transitaron desde una cerril postura anti-política hacia un posicionamiento afín a la creación de un partido político. Cabe hacerse la pregunta de cuál de las dos posturas representaba realmente el pensamiento de las FFAA: teniendo en cuenta que difícilmente el ejercicio del poder haya modificado la primera de ellas, la segunda suena más a una postura producto de la falta de éxito y penetración a nivel popular. Más allá de eso, la idea de la creación de un partido político del Proceso se cristalizó en la opción creada por Coronel Bolentini y en el llamado realizado por el entonces Presidente Gregorio Álvarez en Aceguá, en marzo de 1983. Este último hecho, que buscaba aglutinar a los sectores de los partidos tradicionales afines al régimen, no tuvo ningún éxito, ni a nivel político ni dentro de las propias FFAA<sup>56</sup>. Se evidencia entonces el fracaso ideológico del régimen, el cual después de años de una feroz represión y de una constante manipulación mediática de la población, no encuentra éxito ni adherentes para su cosmovisión. Esto lleva a que algunos de sus referentes piensen en convertirse en la figura que, después de la del *subversivo*, más habían denostado, la del político profesional. La revisión de los Actos Institucionales nos indica que las FFAA se propusieron hacer una modificación de las instituciones políticas existentes, tarea en la cual, en perspectiva, tuvieron poco éxito. La herramienta utilizada no fue una originalidad del régimen, sin embargo, el apego que en los mismos se muestra al rol de los partidos tradicionales es un elemento característico y diferenciador del proceso uruguayo.

A modo de cierre, y como un resumen del proceso, en el siguiente párrafo Nicolás Maquiavelo detalla la figura del dictador en la antigua Roma, con los límites que implicaba. Para el caso de nuestro país, entre un mar de atrocidades, la Dictadura hizo todo lo que este fragmento detalla, lo previsto y lo que no: “*La dictadura era un cargo temporal y no perpetuo; nombrábase dictador para resolver determinado conflicto y hasta que desapareciera; su poder alcanzaba a determinar por sí mismo los remedios al urgente peligro, a ponerlos en práctica sin necesidad de consulta, y a castigar sin apelación; pero no podía hacer cosa alguna que alterase las instituciones del Estado, como lo sería privar de su autoridad al senado o al pueblo, o derogar la antigua constitución política para establecer una nueva*” Maquiavelo, Discorsi, libro I, cap. XXXIV, en (Bobbio 1987, 184)

---

<sup>56</sup> Álvarez proponía una organización que estuviese “*con y por las gloriosas inspiraciones, autenticidad y permanente vigencia*” de los partidos tradicionales (Martínez 2005, 185). Teniendo en cuenta que esta idea surge en marzo de 1983, cuando se están instalando las convenciones de los partidos tradicionales producto de las elecciones internas de noviembre de 1982, se hace evidente la miopía política imperante en la cúpula castrense.

## Glosario

**AI:** Actos Institucionales

**CIA:** Agencia Central de Inteligencia (EEUU)

**COMASPO:** Comisión de Asuntos Políticos de las Fuerzas Armadas

**COSENA:** Consejo de Seguridad Nacional

**DDHH:** Derechos Humanos

**DDII:** Derechos Individuales

**DINA:** Dirección de Inteligencia Nacional (Chile)

**DSN:** Doctrina de la Seguridad Nacional

**EBA:** Estado Burocrático Autoritario

**ESMACO:** Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas

**EEUU:** Estados Unidos de Norteamérica

**FFAA:** Fuerzas Armadas

**JCJ:** Junta de Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas

**SEPLACODI:** Secretaria de Planeamiento, Coordinación y Difusión

**SERPAJ:** Servicio Paz y Justicia

**URSS:** Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

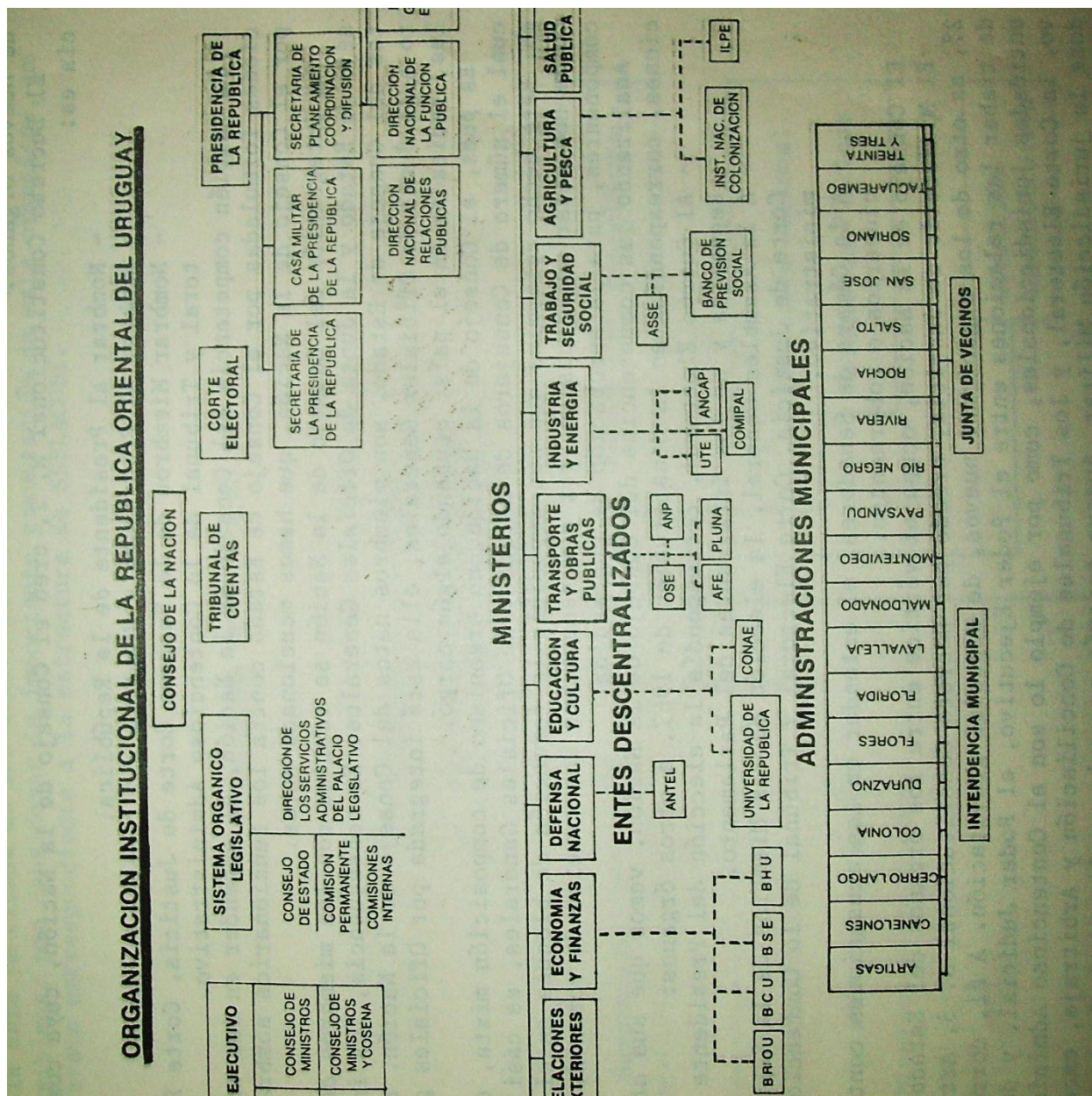
# ANEXO I

	<u>Nº</u>	<u>Fecha</u>	<u>Resoluciones sustanciales de los Actos Institucionales</u>
	1	12/06/1976	Suspensión de las elecciones.
Ensayo fundacional	2	12/06/1976	Creación del Consejo de la Nación. Competencias del Consejo de Estado. Modificación de atribuciones del Poder Ejecutivo. Suspensión de derechos políticos de personal militar y policial.
	3	01/09/1976	Jerarquía interna del Poder Ejecutivo. Creación del Ministerio de Justicia. Creación de la SEPLACODI. Mantenimiento de la intervención y modificación de potestades de las administraciones municipales.
	4	01/09/1976	Prohibición de la actividad política a ciudadanos con actividad política anterior.
	5	20/10/1976	Jerarquización de los DDHH e Individuales. Condiciones para la tutela de Organismos Internacionales en la temática.
	6	19/01/1977	Intervención de la Corte Electoral, Oficina Nacional Electoral y Juntas Electorales Departamentales.
	7	27/06/1977	Establecimiento de la situación de disponibilidad de los funcionarios públicos.
	8	01/07/1977	Modificación de la estructura del Poder Judicial (Sustitución de la sección XV de la Constitución)
	9	29/10/1979	Establecimiento de los Principios Generales de Seguridad Social
	10	10/11/1980	Forma de aprobación del plebiscito del 30 de noviembre
	El repliegue	11	28/07/1981
12		10/11/1981	Nueva modificación de la estructura del Poder Judicial, sustituyendo AI Nº 8 (Sustitución de la sección XV de la Constitución)
13		12/10/1982	Modificaciones al articulado del Acto Institucional Nº 9 (Seguridad Social)
14		02/08/1983	Habilitación del Poder Ejecutivo para prohibir actividades políticas
15		23/05/1984	Declaración de la función constituyente para el Poder Ejecutivo
16		04/07/1984	Se faculta a la Comisión Interpretativa para pronunciarse sobre el levantamiento de prohibiciones políticas.
17		16/07/1984	Se dejan sin efecto los AI Nº 7 y 14
18		26/07/1984	Habilitación para la actividad política a la mayoría de los partidos y lemas proscriptos. Derogación de artículos de AI Nº 2 y 4
19		15/08/1984	Derogación del AI Nº1. Convocatorias a elecciones. Instalación de la Asamblea General, Juntas Departamentales y Juntas Locales Autónomas. Reimplantación de la vigencia de la Constitución de 1967, con disposiciones transitorias. Mantenimiento de algunos artículos de los AI Nº8 y 12. Mecanismo de designación de mandos militares.
20		11/10/1984	Cese de los integrantes del Consejo de Estado. Excepción para goce de jubilación. Se prorrogan las sesiones del mismo hasta el 15 de noviembre de 1984.

## Anexo II

<u>Acto Institucional</u> <u>N°</u>	<u>Figura legitimadora utilizada</u>
1, 2, 3, 7, 8	El Poder Ejecutivo en uso de las facultades que le confiere la institucionalización del proceso revolucionario
4	El Poder Ejecutivo, en ejercicio de las facultades que le confiere la institucionalización del proceso revolucionario
5	El Poder Ejecutivo en uso de las facultades que le confiere la institucionalización del proceso revolucionario y mientras no se formulen las normas constitucionales definitivas pertinentes
6	El Poder Ejecutivo en uso de las facultades constitucionales que le confiere la institucionalización del proceso revolucionario
9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17	El Poder Ejecutivo en uso de las facultades que le confiere la institucionalización del Proceso Cívico-Militar
18	El Poder Ejecutivo, en uso de las facultades extraordinarias de naturaleza institucional
19	El Poder Ejecutivo, en uso de las facultades extraordinarias de naturaleza institucional de que se encuentra investido y en atención a lo acordado
20	El Poder Ejecutivo, en uso de las facultades extraordinarias de naturaleza institucional de que se encuentra investido

# Anexo III



Tomado de (Ministerio de Educación y Cultura 1979)

## Bibliografía

*Actos Institucionales (1 al 17) y Decretos del Poder Ejecutivo del 2 de Agosto de 1983.* Montevideo: Editorial Técnica, 1984.

Arendt, Hannah. *Los orígenes del totalitarismo. Tomo 3. Totalitarismo.* Madrid: Alianza, 1987.

- Astori, Danilo. «La política económica de la dictadura.» En *El Uruguay de la Dictadura (1973-1985)*, de Danilo Astori, y otros, 109-144. Montevideo: Banda Oriental, 1996.
- Banco de Datos de Política y Relaciones Internacionales. «Área de Política y Relaciones Internacionales - Instituto de Ciencia Política - FCS - UdelaR.» s.f. [http://www.fcs.edu.uy/archivos/Consejo\\_de\\_Estado\\_1973-1985.xls](http://www.fcs.edu.uy/archivos/Consejo_de_Estado_1973-1985.xls) (último acceso: Mayo de 2013).
- Bardin, L. *Análisis de contenido*. Madrid: AKAL/Universitaria, 1986.
- Bobbio, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Bobbio, Norberto, y Michelángelo Bovero. *Origen y fundamentos del poder político*. México: Grijalbo, 1985.
- Brecha*. «Amnistía en la Enmienda Koch.» 21 de Mayo de 2005.
- Broquetas, Magdalena, y Isabel Wschebor. «El tiempo de los militares honestos. Acerca de las interpretaciones de febrero de 1973.» En *El presente de la dictadura*, de A. Marchesi, V. Markarian, A. Rico, & J. Yaffé. Montevideo: Trilce, 2004.
- Bruschera, Oscar H. *Las décadas infames. Análisis político 1967-1985*. Montevideo: Linardi y Risso, 1986.
- Bucheli, G., y S. Harriett. «La dictadura cívico-militar, 1973-1984.» En *Medio siglo de historia uruguaya 1960-2010*, de B. Nahum (Coord.), 11-110. Montevideo: Banda Oriental, 2012.
- Caetano, Gerardo, y José Rilla. *Breve historia de la dictadura*. Montevideo: Banda Oriental, 1998.
- Calloni, Stella. *Operación Condor. Pacto criminal*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2006.
- Campagna Caballero, E. *Desde la Sociología del Derecho al Derecho en la Sociología Económica y la Sociología Política*. Montevideo: FCU, 2006.
- Cardoso, Fernando H. «Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina.» En *El nuevo autoritarismo en América Latina*, de David Collier, 39-62. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1979.
- Carranza, Mario Esteban. *Fuerzas Armadas y estado de excepción en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1978.
- Castagnola, José Luís, y Pablo Mieres. «La ideología política de la Dictadura.» En *El Uruguay de la Dictadura (1973-1985)*, de Danilo Astori, y otros, 73-108. Montevideo: Banda Oriental, 1996.
- Demasi, Carlos (Coord.), Álvaro Rico, Oribe Cures, y Rosario Radakovich. *El "régimen cívico-militar" Cronología comparada de la historia reciente del Uruguay (1973-1980) Tomo II*. Montevideo: FCU, 2004.

- Demasi, Carlos. «La evolución del campo político en la Dictadura.» En *La Dictadura Cívico Militar. Uruguay 1973-1985*, de Carlos Demasi, Aldo Marchesi, Vania Markarian, Álvaro Rico, & Jaime Yaffé. Montevideo: Banda Oriental, 2009.
- Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel, 1970.  
—. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel, 1970.
- Editorial Técnica. *Actos Institucionales 1 al 12*. Montevideo: Editorial Técnica, 1982.
- Esteva Gallicchio, Eduardo, y Eduardo Fingone Schiavone. *Actos Institucionales vigentes en el Uruguay. Concordados y anotados*. Montevideo: Acai, 1978.
- Fix Zamudio, Héctor. «Estado social de derecho y cambio constitucional.» *Memorias del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. México D.F.: UNAM, 1983. 337-369.
- García Méndez, Emilio. *Autoritarismo y control social. Argentina-Chile-Uruguay*. Buenos Aires: Hammurabi, 1987.
- Gayoso, Andrea. *La Doctrina de la Seguridad Nacional*. Montevideo: Librosur, 1986.
- Geiger, Theodor. *Die Soziale Schichtung des Deutschen Volkes*. Stuttgart: F. Enke, 1932.
- Gros Espiell, Héctor. «El Uruguay en la actual evolución constitucional democrática en iberoamérica.» *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 1987. 229-246.
- Gros Espiell, Hector, y Eduardo G. Esteva Gallicchio. «La evolución político-constitucional de Uruguay entre 1975 y 2005.» *Estudios Constitucionales* (Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca), n° 2 (2008): 399-433.
- Günter, Hartfield. *Wörterbuch der Soziologie*. Stuttgart: Alfred Kröner, 1976.
- Korzeniak, José. «La constitución militar rechazada.» *Coloquio sobre la Política de Institucionalización del Estado de Excepción y su Rechazo por el Pueblo*. Bruselas: SIJAU, 1981.
- Laclau, Ernesto. *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo*. México: Siglo XXI, 1986.
- Lanzaro, Jorge Luis. «Política y lógica burocrática. Notas sobre la Dictadura y el plebiscito constitucional en el Uruguay.» *IPSA XII th World Congress - Rio de Janeiro*. México D.F.: UAM-IZTAPALAPA, 1982.
- Lerin, F, y C. Torres. *Historia política de la Dictadura Uruguaya 1973 - 1980*. Montevideo: Nuevo Mundo, 1987.
- Linz, Juan J. «Una interpretación de los regímenes autoritarios.» *Revista Papers* (Universidad Autónoma de Barcelona), n° N° 8 (1978).
- Martínez, Virginia. *Tiempos de dictadura. 1973/1985. Hechos, voces, documentos. La represión y la resistencia día a día*. Montevideo: Banda Oriental, 2005.

- Ministerio de Educación y Cultura. «Actos Institucionales.» *Programa de Apoyo a las Escuelas Rurales N° 72*. Montevideo, 1979.
- Naudé, Gabriel. *Consideraciones políticas sobre los golpes de Estado*. Madrid: Tecnos, 1998.
- O'Donnell, Guillermo. *1966 - 1973. El Estado Burocrático Autoritario. Triunfo, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1982.
- O'Donnell, G., P. Schmitter, y L. Whitehead. *Transiciones desde un gobierno autoritario/2*. Buenos Aires: Paidós, 1986.
- Paternain, Rafael. «Las Fuerzas Armadas uruguayas, de la soledad a la barbarie.» *Documento de Trabajo N° 74*. Montevideo, Montevideo: Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR, Octubre de 2004.
- Poder Legislativo. «Constitución de la República (Constitución 1967 Plebiscitada el 27 de noviembre de 1966).» [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy). 1967.  
<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const967.htm> (último acceso: Marzo-Abril de 2013).
- Poulantzas, Nicos. *Le trasformazione attuali dello Stato, la crisi politica e la crisi dello Stato*. Bari: De Donato, 1979.
- . *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Madrid: Siglo XXI, 1978.
- Rial, Juan. *Las Fuerzas Armadas ¿Soldados-políticos garantes de la democracia?* Montevideo: CLADE-CIESU-EBO, 1986.
- Rico, A. (coord.). *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de estado en Uruguay (1973-1985) Tomo III*. Montevideo: CSIC-FHCE-UdelaR, 2008.
- Rico, Álvaro. «Sobre el autoritarismo y el golpe de estado. La dictadura y el dictador.» En *La dictadura cívico militar. Uruguay 1973-1985*, de C. Demasi, A. Marchesi, V. Markarian, A. Rico, & J. Yaffé. Montevideo: Banda Oriental, 2009.
- Sabine, George. *Historia de la teoría política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1983.
- «Suplemento especial "Actos Institucionales".» *El Soldado* (Centro Militar), 1978.
- Weber, Max. *Economía y sociedad*. Buenos Aires: Ediciones Libertador, 2008 .