"Estado peligroso" y Medidas Prontas de Seguridad:

Violencia estatal bajo democracia (1945-1968)

Leandro Kierszenbaum[1]

Resumen

Este trabajo intenta identificar elaboraciones teóricas y prácticas legales autoritarias que estuvieron presentes durante los diferentes gobiernos democráticos entre 1945-1968 en Uruguay. El análisis se focalizará en uno de los principales legados conceptuales y legales del terrismo: la idea del "Estado Peligroso", de sus implicancias legales, constitucionales y su puesta en práctica concreta. Directamente vinculadas conceptual y operativamente a la lógica del Estado Peligroso, las Medidas Prontas de Seguridad constituyeron una herramienta de control social con la cual los distintos gobiernos democráticos reprimieron movilizaciones sociales y políticas. La relación entre estas dos herramientas no es cronológica, puesto que las Medidas Prontas de Seguridad estuvieron presentes ya en la primera Constitución del país, sino que los significados conceptuales y su puesta en práctica se vincularon uno con otros. En otras palabras, la lógica del estado peligroso servía para comprender y legitimar la puesta en práctica concreta de las medidas.

Palabras clave: Uruguay, estado de excepción, democracia, autoritarismo, medidas de seguridad.

Abstract

This paper attempts to identify conceptualizations and authoritarian legal practices that were present during the different democratic governments in Uruguay between 1945-1968. The analysis will focus on one of the main conceptual and legal legacies of the Terrismo: the idea of the "dangerous state", its constitutional and legal implications, and practical implementation. Conceptually and operationally linked with the idea of dangerousness, Prompt Security Measures constituted a tool for social control with which democratic governments repressed social and political mobilization. The relationship between these tools is not chronological, since Prompt Security Measures were present already in the first constitution of the country, but the conceptual meanings and its implementation are linked with each other. In other words, the logic of the "dangerous state" was useful to understand and legitimize the concrete implementation of the measures.

Key words: Uruguay, State of Exemption, Democracy, Authoritarianism, Security Measures

1 Doctor en Historia en el Instituto Sverdlin de Historia y Cultura de América Latina en la Universidad de Tel Aviv.

Este trabajo intenta identificar elaboraciones teóricas y prácticas legales autoritarias elaboradas durante la dictadura terrista que estuvieron presentes durante los diferentes gobiernos democráticos. Ante la escalada represiva de los 60, las autoridades oficiales recurrieron a instrumentos argumentales y legitimadores que se fueron consolidando durante gran parte del siglo xx. El artículo se limita a un período que podría llamarse de "entre dictaduras", pero tal delimitación no puede ser absoluta si se tiene en cuenta los procesos históricos como tales, que incluyen períodos anteriores y posteriores y que son también discutidos en el trabajo. La lectura crítica de textos escritos por funcionarios oficiales durante la dictadura cívico-militar permitirá entrever las dinámicas y herramientas explicativas desarrolladas con anterioridad durante el período democrático y su concreta articulación bajo el régimen de facto. La imagen que frecuentemente surge de la historiografía existente es la de un Uruguay pacífico, donde los problemas se resolvían mediante el diálogo y los amplios consensos. Estas interpretaciones han resaltado los aspectos globales del conflicto, considerando a Uruguay como un escenario más de la Guerra Fría bajo el manto de la importada Doctrina de la Seguridad Nacional.[2]

El presente análisis propone una lectura que pone en relieve aspectos preexistentes en la democracia uruguaya que permitieron la posterior adopción de líneas operativas e ideológicas provenientes de dicha Doctrina. Si bien la misma estuvo presente en las diferentes dictaduras de los años sesenta y setenta, cada país la adoptó a "su" manera. En el marco del Cono Sur, en Argentina se desapareció y asesinó a miles de "subversivos", en Chile se fusiló y torturó a cientos de militantes, mientras que en Uruguay el aparato represivo se caracterizó por el férreo control social, las detenciones prolongadas y el vasto uso de la tortura.[3] Vale decir, la doctrina fue traducida por los aparatos represivos de los Estados, pero cada uno siguiendo una especie de "lenguaje" local. Este artículo intenta echar luz a ciertas particularidades de ese lenguaje, descifrar sus lógicas y su puesta en práctica. No quiere decir esto que la represión durante la dictadura cívico-militar haya tenido las mismas proporciones que la anterior, ni que la represión de los años 40 y 50 haya sido la misma que la de los 60 tempranos, ni los 60 tardíos cuando ya estaba establecida la lucha armada. Sin embargo considero que había ciertos parámetros de usos y formas de legitimar la violencia que se fueron cristalizando durante los distintos gobiernos democráticos.

El análisis se focalizará en uno de los principales legados conceptuales y legales del terrismo: la idea del "Estado Peligroso", de sus implicancias legales, constitucionales y su puesta en práctica concreta. Directamente vinculadas conceptual y operativamente a la lógica del Estado Peligroso, aunque no por esto resultantes de la misma ni con una lógica de continuidad, las Medidas Prontas de Seguridad constituyeron una herramienta de control social con la cual los distintos gobiernos democráticos reprimieron movilizaciones sociales y políticas. Es por ello que se analizarán

2 Una excepción de esto serían los trabajos publicados recientemente por Mariana Iglesias, en los que analiza la aplicación de las Medidas Prontas de Seguridad durante la segunda mitad del siglo xx. Sus trabajos, sin embargo, no analizan otras figuras y prácticas represivas que fueron aplicadas durante dicho período. Mariana Iglesias, "En procura del orden interno: sentidos y estrategias en torno a la sanción de medidas de excepción en el Uruguay de mediados del siglo xx", *Nuevo Mundo Mundos Nuevos.* Disponible en: http://nuevomundo.revues.org/index56848.html; y "El estado de excepción en Uruguay y Argentina. Reflexiones teóricas, históricas e historiográficas", *Revista de Historia Comparada* 5-1, 91-115.

3 Luis Roniger y Mario Sznajder, *The Legacy of Human-Rights Violations in the Southern Cone: Argentina, Chile and Uruguay* (Oxford: Oxford University Press, 1999). Sobre el sistema represivo uruguayo ver: Carlos Demasi et al, *La dictadura Cívico-Militar: Uruguay 1973-1985* (Montevideo: EBO, 2009) y Aldo Marchesi et al, *El presente de la dictadura: Estudios y reflexiones a 30 años Del golpe de Estado en Uruguay* (Montevideo: Trilce, 2003).

también varias instancias en las que estas Medidas fueron aplicadas. La relación entre estas dos herramientas no es cronológica, puesto que las Medidas Prontas de Seguridad estuvieron presentes ya en la primera Constitución del país, sino que los significados conceptuales y su puesta en práctica se vincularon unos con otros. En otras palabras, la lógica del Estado Peligroso servía para comprender y legitimar la puesta en práctica concreta de las Medidas. Documentos de Estado, tanto ministeriales como informes parlamentarios, así como publicaciones producidas por diferentes sectores de la sociedad –ideológicos, periodísticos, legales– permiten rastrear las formas en que diversos sectores de la sociedad fueron cambiando sus expectativas y sus reacciones hacia la violencia mediada por el Estado.

El "Estado Peligroso"

Según la criminología positivista, el objetivo del Derecho no es castigar o reprimir al infractor sino neutralizar terapéuticamente su "temibilidad" para poder defender a la sociedad.[4] Esto implica la penalización de delitos consumados pero también la acción profiláctica. De esta lógica surge el concepto de "estado peligroso", que define una situación en la que todavía no se cometió un delito pero en la que existe la posibilidad de que se transforme en un evento delictivo temido. En otras palabras, es posible penalizar o sancionar a quien la autoridad considere que representa un peligro para la sociedad, sin culpabilidad y sin delito: "toda sociedad tiene derecho a defenderse de los sujetos temibles, aún antes de que delincan".[5]

El jurista argentino Sebastián Soler consideraba en 1929 que la teoría de la peligrosidad anulaba las "tres columnas del derecho penal clásico": "Nullum crimen sine legge; nulla poena sine lege; nulla poena sine crimen".[6] Esto implicaría tipificar estados de peligro predelictuales y no "actos concretos, hechos sino estados, formas de vida, etc.". Con ironía ejemplificaba: "podríamos meter a todo el mundo en la cárcel como medida preventiva, y así no habría crímenes que cometer".[7] También los juristas uruguayos Felipe Gil y Justino Jiménez de Aréchaga criticaban la idea del estado peligroso ya que ésta supondría una amenaza contra la libertad individual.[8]

Desde el punto de vista constitucional, dicha lógica resulta problemática ya que el Artículo 12º determina que "nadie puede ser penado ni confinado sin forma de proceso y sentencia legal", lo que supone que la pena se origina en un delito, en un acto, pero no en un pensamiento, una opinión o una tendencia que no llegan a tener una exteriorización. Para el jurista uruguayo Juan B. Carballa la necesidad de la defensa social proyectó en las leyes y códigos de los países democráticos fórmulas que recuerdan las adoptadas por Estados totalitarios para asegurar su propia continuidad. Consideraba que era lógico y oportuno el "aprovechamiento de una experiencia [totalitaria]" ya que esta "contribuía a salvar un peligro en momentos en los que se luchaba para sobrevivir".[9]

4 Nerio Rojas, *Medicina Legal* (Buenos Aires, Montevideo: Ateneo, [1936] 1976), 254.

5 Alejandro Rovira, *El estado peligroso en la legislación uruguaya; estudio de la Ley Nº10.071 de 22 de octubre de 1941 sobre vagancia, mendicidad y estados afines* (Montevideo, 1960).

6 Sebastián Soler en A. Rovira, *El estado peligroso*, 55.

7 *El estado peligroso*, 59.

8 Felipe Gil y Justino Jiménez de Aréchaga, *Sobre la Teoría del Estado Peligroso* (Montevideo: Peña Hnos., 1932).

9 Juan B. Carballa, *Delitos contra la patria* (Montevideo: Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1951), 45.

El codificador uruguayo Irureta Goyena desestimaba las críticas, considerando que el estado peligroso no pudo ser aplicado en el Código Penal no por la supuesta violación del principio "nullum crimen nulla poena sine previae lege penale" sino por cuestiones financieras. Es decir, el Estado no tenía los medios para montar la infraestructura que implicaría la aplicación de dicha lógica. Desde el punto de vista conceptual, creía que el principio no era violado porque supuestamente se trataba de una sanción y no de una pena. Siguiendo esta lógica se concibió la Ley Nº10.071 de Vagancia, Mendicidad y Estados Afines, cuyo proyecto de ley fue iniciado en 1937 en pleno terrismo, sancionado en octubre de 1941 y sigue vigente hasta hoy. El propio Gabriel Terra consideró que la ley era necesaria para la defensa social y la corrección de "aquellos individuos que por su mala conducta, antecedentes morales, género de vida, etc., se **pueda inferir** que **pueden** violar la norma y perturbar la paz social".[10]

Al ser esencialmente flexibles, los conceptos de peligrosidad y temibilidad permitían consolidar el proceso de criminalización y, por ende, de represión a los sectores que por diversas razones era necesario neutralizar. Bajo esta lógica se podía legitimar la detención y fichaje de homosexuales[11] y la represión de supuestos infanto-juveniles,[12] por un lado, y la detención de obreros o funcionarios públicos movilizados por el otro. Esto quedó registrado en los documentos que enviaba el Jefe de Policía de Paysandú durante la huelga remolachera de fines de 1957 y comienzos de 1958. Aquellos obreros que fueron detenidos arbitrariamente –como lo denunciaban socialistas y comunistas– eran representados como "vagos y linyeras" por las autoridades. Resulta sugerente que los "linyeras" que en una de las primeras páginas del mismo documento eran considerados "vagos", aunque se tratara de auténticos trabajadores remolacheros, pocas páginas más adelante figuraran en una lista de obreros en huelga fichados según la empresa en la que trabajaban. Creo que este hecho no revela un simple error del autor, sino la arbitrariedad y ambigüedad con la que se podían aplicar categorías que permitían acudir a la ley vigente.

Tanto la prensa como los informantes de la policía revelaban la existencia de un sistema por el cual los obreros al ser detenidos eran fichados y luego, al ser liberados, obligados a portar un documento que indicaba que ya habían pasado por dicho proceso.[13] Esto dejaba en evidencia que la flexibilidad discrecional que representaba el "estado peligroso" servía también para reprimir movilizaciones sociales y así endurecer el control social.

Aspectos conceptuales de las Medidas Prontas de Seguridad

Las medidas prontas de seguridad son disposiciones garantizadas por la Constitución, que ante casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior le confiere al Poder Ejecutivo facultades que permiten mantener el orden institucional. Desde el punto de vista constitucional sólo pueden ser justificadas cuando ese fin no puede ser alcanzado por los medios

10 Cámara de Representantes XXXII Legislatura, Rep. Nº541 de 1937, *Vagancia, Mendicidad y Estados Afines*.

11 A pesar de que la homosexualidad no estaba penada por la ley, según *Al Rojo Vivo*, el Comisario Walter Árévalo declaró que habían más de 40.000 homosexuales que habían sido fichados por la Policía. Es decir que se llevaba registro de personas que no habían cometido ningún delito. "La llaga que sangra", *Al Rojo Vivo* (21/6/1966).

12 Vania Markarian, "Menores violentos: la adolescencia en Uruguay de los cincuenta", *Brecha* (13/2/1998).

13 "Antecedentes informados por la Jefatura de Policía de Paysandú, sobre su intervención en la huelga parcial decretada por algunos obreros remolacheros adheridos al Sindicato Único de Obreros Rurales (SUDOR)" (30/1/1958). AGN, Fondo Luis Batlle Berres, Caja 86.

ordinarios.[14] Al ser supuestamente preventivas no permiten imponer medidas punitivas y de carácter definitivo, compartiendo, por lo tanto, elementos de la lógica del estado peligroso. En una analogía entre la legítima defensa interpersonal con la social, el estado peligroso en general y las medidas prontas de seguridad en particular actuarían como herramientas jurídicas por las cuales el Estado prevería una situación en la cual la ley no garantiza su continuidad, permitiéndose ejercer su autoridad por fuera de los "medios ordinarios" pero dentro del Estado de Derecho. Y como en una disputa interpersonal, ante la argumentación de la legítima defensa se debe "aceptar el peligro en la medida que lo temió el agredido, aunque éste magnifique las cosas en forma excesiva";[15] el Estado se asegura el poder de apreciación del peligro. En su trabajo sobre la legítima defensa, el jurista Camaño Rosa exaltó el elemento de la solidaridad, es decir, la defensa de una persona hacia un tercero. Ese desconocido podría ser el Estado que, como persona jurídica, es legítimamente defendible. En la práctica esto legitimaría a quien prestara colaboración con la Justicia o defendiera la propiedad nacional.[16] En otras palabras, al concebir al Estado como una persona jurídica se lo transformaría en un sujeto defendible amparado por la normativa de la legítima defensa. Esto lleva implícito ciertas contradicciones conceptuales, ya que a pesar de que el Estado es quien debería retener el monopolio del uso de la violencia legítima, no sólo deja espacio para que los particulares hagan justicia por mano propia y establezcan normas de facto sino que él mismo, previniéndose, deja abiertas estas posibilidades. Ante un ataque inminente el Estado podía acudir al principio de la legítima defensa de manera similar a las relaciones interpersonales y así legitimar el uso de herramientas de facto, por fuera de las normas formales que habrían demostrado ser insuficientes para garantizar su seguridad.

Justino Jiménez de Aréchaga analizó las diferencias y similitudes entre las medidas prontas de seguridad y otras figuras jurídicas tales como el "estado de sitio", el "estado de asamblea", la "suspensión general de garantías constitucionales", etc.[17] Todas ellas tienen como cometido dar respuesta a la necesidad de defender el orden institucional, la integridad del territorio y la soberanía del Estado. Sin ingresar en las diferencias procedimentales específicas, las medidas prontas de seguridad, en teoría, garantizan más que las otras figuras el respeto por los derechos fundamentales; por ejemplo, en el caso del estado de sitio, dice el jurista, se crea un "status" especial, una "situación jurídica general", mientras que las medidas prontas de seguridad son decisiones de "alcance particular" y no afectan "las garantías de los derechos humanos".[18] La suspensión general de garantías actúa como una temporal anulación de todos los medios jurídicos destinados a proteger los derechos de la personalidad, fuera de las limitaciones que el Estado se haya impuesto basándose en las normas de derecho interno o internacional. Es por ello que, a diferencia de las medidas prontas de seguridad, la adopción de dicha medida está reservada, por lo general, exclusivamente al Poder Legislativo.

14 "C.B con El Estado–Lesiones", *La Justicia Uruguaya*, Sentencia 1.009.

15 Según "E.C.R.-Homicidio" (*La Justicia Uruguaya*, Sentencia 2.380), "a los efectos de la legitimidad de la defensa hay que aceptar el peligro en la medida que lo temió el agredido, aunque éste magnifique las cosas en forma excesiva".

16 Antoño Camaño Rosa (1958), 26.

17 J. Jiménez de Aréchaga, "Recurso de Habeas Corpus y Medidas Prontas de Seguridad", *La Justicia Uruguaya* 71, 127-134.

18 "Recurso de Habeas Corpus", 128

Como continuación y complemento de las medidas prontas de seguridad y ante la escalada violenta de abril de 1972,[19] en julio del mismo año se sancionó la Ley de Seguridad Nº14.068 que garantizaba la libertad de operación a las fuerzas de seguridad, limitando proporcionalmente las libertades individuales. Se sostenía que la normativa penal carecía de figuras delictivas y de sanciones penales que trataran con suficiente severidad el delito de asociación subversiva, asistencia de asociación, secuestro, conspiración y atentado a la Constitución. Si bien todos estos delitos estaban efectivamente estipulados por la ley, lo que fallaba y debía ser corregido era la práctica, ya que la "justicia criminal ordinaria, en su estructura administrativa actuaba con debilidad, lo que hacía ineficaz su actuación".[20] Las medidas prontas de seguridad eran para Luís Vargas Garmendia "el único instrumento extraordinario que le daba la Constitución" que tenían a disposición para la lucha antisubversiva. Vargas Garmendia, Secretario de Presidencia (1977-1980) y Subsecretario del Ministerio del Interior, según Aldrighi también vinculado a la CIA,[21] sostenía que el uso de las medidas había sido tímido, "con mucho sentido demagógico", y que no habían sido capaces de enfrentar a mitad de los años 60 a las huelgas generales y al "poder sindical" que "lesionaba los derechos individuales, que no respetaba la autoridad del Estado, que amenazaba con el caos social y la violencia callejera".[22] De esta manera se culminaba un proceso que había ido forjándose durante gran parte del siglo XX, por el cual diversos sectores de la sociedad exigían medidas "severas" y "mano dura" para poder combatir "de igual a igual" a quienes amenazaban el supuesto tradicional modo de vida uruguayo.

El jurista y ministro de Justicia Fernando Bayardo Bengoa, en su trabajo *Los derechos del hombre y la defensa de la nación* publicado en 1977 (durante el gobierno de facto), destacaba explícitamente la relevancia del concepto de "estado de peligro" para preservar la "libertad nacional".[23] En sus esfuerzos fundacionales, los distintos poderes del Estado producían construcciones legales que permitirían establecer y legitimar reformas de carácter represivo y excluyente. El trabajo de Bayardo Bengoa proponía una lectura de la normativa legal existente a nivel local e internacional; ante las críticas internacionales de las que era objeto el gobierno dictatorial, el ministro basaba sus argumentos en la jurisprudencia de varias democracias liberales (fundamentalmente norteamericana y francesa). Implícitamente pretendía demostrar que las críticas a su gobierno no tenían

19 En dicho mes, el MLN mató a varios integrantes de lo que se dio a conocer como el Escuadrón de la Muerte. Por otra parte, varios operativos de las fuerzas de seguridad culminaron con la muerte de varios militantes tupamaros. Además, el 17 de abril fueron abatidos ocho militantes comunistas y herido de muerte un oficial del Ejército en un violento acto de represión. Virginia Martínez, *Los fusilados de abril: ¿Quién mató a los comunistas de la 20?* (Montevideo: Ediciones del Caballo Perdido, 2002). Sobre la legitimidad y constitucionalidad de la Ley de Seguridad, ver la recopilación de artículos escritos por el Dr. Carlos Martínez Moreno y publicados en su momento (1972) en el semanario *Marcha*: Carlos Martínez Moreno, *Los días que vivimos: Homenaje de la Cámara de Senadores* (Montevideo, 1994). Particularmente, "¿Ley de Seguridad o matanza legalizada?" (1994), 85 y "El Régimen se va a la guerra" (1994), 93.

20 Luis Vargas Garmendia, "Estudio sobre derechos individuales", en Fernando Bayardo Bengoa, *Los derechos del hombre y la defensa de la nación* (Montevideo: Ediciones Jurídicas, 1977), 58.

21 Clara Aldrighi, "La injerencia de Estados Unidos en el proceso hacia el golpe de Estado. Informes de la misión de Seguridad Pública y la Embajada en Uruguay (1968-1973)", en A. Marchesi et al, *El presente de la dictadura*, 2005.

22 L. Vargas Garmendia, "Estudio sobre derechos individuales" (1977), 58.
C. Aldrighi, "La injerencia de Estados Unidos" (2005).

23 F. Bayardo Bengoa, *Los derechos del hombre*.

fundamento ya que no eran sustancialmente diferentes a aquellas presentes en los lugares desde donde se propagaban dichas críticas.

Aparte de las fuentes extranjeras, basaba sus argumentos en la normativa jurídica uruguaya vigente durante los distintos gobiernos constitucionales anteriores al golpe, que a su vez, sin decirlo de forma expresa, se inspiraba en ciertos aspectos en la doctrina positivista italiana. El trabajo reproducía el proyecto de ley "Sobre estado peligroso para la seguridad de la Nación" que, basándose en los argumentos de Irureta Goyena expuestos en el proyecto de la Ley Nº10.071, daba un paso más pretendiendo definir explícitamente a los "estados peligrosos" que ya no eran "afines" sino decididamente ideológicos. Resumía:

Si la *Nación* como bien jurídico penalmente preservado es un pueblo portador de una *historicidad existencial*, puede y debe *prevenirse* esta objetividad jurídica, frente a la posibilidad de *futuros delitos* destinados a desgarrarla en su integridad soberana e independiente, y por ello en la continuidad de su propia Historia.[24]

Quedaba claro que su intención era demostrar la continuidad jurídica entre la democracia liberal y el gobierno de facto. Desde su punto de vista la normativa adoptada por la dictadura no significaba más que la puesta en práctica de preceptos presentes en la reglamentación de una democracia atacada.

Las elaboraciones conceptuales manejadas por Bayardo Bengoa y Vargas Garmendia revelan la continuidad de ciertos lineamientos anteriores al período abiertamente autoritario. Las herramientas argumentales que estos funcionarios usaban no provenían de un vacío ni fueron enteramente importadas, sino que se fundamentaban también en la doctrina y prácticas legales nacionales, desarrolladas durante el terrismo y cristalizadas durante los años de la supuesta "democracia perfecta".

En síntesis, la defensa de la sociedad debía ser ejercida por el Estado a través de medidas profilácticas y terapéuticas. El cuerpo social estaba constantemente atacado y en peligro, amenazado por agentes nocivos. En caso que dichas amenazas se concretasen o incluso creasen la sensación de concretarse, el Estado contraatacaría legítimamente por intermedio de medidas represivas. En la práctica, esta diferenciación se desdibujaba, sin dejar en claro qué medidas eran preventivas y cuáles represivas pero, en ambos casos, eran concebidas como parte de la legítima defensa. A través del análisis de diferentes episodios y los debates producidos a raíz de ellos, intentaré comprender el significado de esas medidas y cómo se instauraban en los cuerpos de los implicados.

Defensa de la sociedad: entre la prevención y la represión

Lo "peligroso" no era considerado como una cuestión estrictamente individual, sino como un conjunto de comportamientos pervertidos compartidos. Siguiendo la lógica positivista de la defensa de la sociedad, el Estado a través de sus instituciones y sus técnicos promovía la detención y registro de quienes eran considerados peligrosos.

Las Medidas Prontas de Seguridad funcionaban como un marco ideal para realizar dichas acciones. En este sentido, en 1946 el Poder Ejecutivo sancionó las medidas para asegurar el abastecimiento de pan, ya que el Centro de Industriales Panaderos, luego de un largo conflicto, decidió cerrar los establecimientos. Mariana Iglesias demostró recientemente que el Estado presentaba la

24 *Los derechos del hombre*, 132. Cursivas en el original.

situación en términos de agresor y agredido. Definiendo el carácter público del servicio, el riesgo de conmoción pública y el peligro que implicaba el desconocimiento de la autoridad, el Estado hacía de la disputa un acto de defensa de toda la sociedad.[25]

En las diversas movilizaciones sindicales de aquellos años se aplicaron dinámicas similares, pero sin acudir expresamente a las Medidas Prontas de Seguridad. En los conflictos portuarios de 1946 y 1949 volvieron a colaborar las fuerzas de seguridad (Policía, Ejército y Marina) con organizaciones armadas civiles contratadas, tales como la denominada "Gorra Blanca".[26] Durante el conflicto metalúrgico de agosto de 1950, el diputado blanco Daniel Fernández Crespo junto al diputado comunista Enrique Rodríguez denunciaron los procedimientos policiales: mediante razzias se detenía arbitrariamente a obreros y a sus vecinos. Después de ser detenidos por "averiguaciones", eran fotografiados y se les tomaban las impresiones dactilares, quedando fichados sin haber cometido ningún delito que lo justificara.[27] Además, denunciaban también la injerencia de Inteligencia y Enlace en los conflictos sindicales que, mediante amenazas de futuras detenciones, pretendían favorecer a las patronales.

A veinte días de haber asumido el nuevo gobierno colegiado en marzo de 1952, se decretaron Medidas Prontas de Seguridad a raíz del conflicto de la salud pública que paró a médicos y funcionarios. La proximidad de los eventos insinuaba una relación entre ellos: el nuevo gobierno, que estrenaba una nueva forma de gobierno (el colegiado), pretendía dejar en claro quién era el que gobernaba y así evitar que se generara una imagen de debilidad frente a la movilización social. Desde las filas del gobierno se argumentaba que el apoyo a la huelga significaba aprobar la subversión, lo que a su vez implicaba "darle carta blanca a impulsos o movimientos dispuestos a sobrepasar las fronteras de la legalidad y del orden constituido, y entrando en ese terreno, nadie sabe hasta dónde podemos llegar".[28] Es por esto que el Consejero Martínez Trueba advirtió la ejecución de una política de "indeclinable energía".[29] También criticaba la ilegitimidad de las medidas, señalando la inexistencia de un auténtico estado de conmoción interior y la existencia, en cambio, de una situación que podía solucionarse con el uso de medios ordinarios, existentes, a su juicio, sólo en un gobierno presidencialista y menos deliberativo. Si bien no se denunciaron malos tratos o detenciones masivas, *El Sol* advirtió, casi proféticamente, lo arriesgado que era involucrar a la institución armada en la solución de problemas de la vida civil. Decía que la injerencia de las FFAA constituiría una "grieta en el edificio" de las institución y podría "llegar hasta el corazón de nuestro ordenamiento institucional los riesgos de un militarismo creciente".[30] El sector colorado antibatllista encontró una oportunidad ideal para criticar la ineficiencia del colegiado, no por la ilegitimidad del recurso sino por el apresuramiento y la incapacidad de resolver los conflictos mediante el sentido común.

Ya el 28 de agosto, el Consejo de Gobierno advertía al funcionariado que tomaría medidas represivas en caso de que continuasen con su lucha.[31] El 11 de setiembre del mismo año el Poder

25 M. Iglesias, "En procura del orden interno: sentidos y estrategias en torno a la sanción de medidas de excepción en el Uruguay de mediados del siglo xx" (2009).

26 Hugo Cores, *La lucha de los gremios solidarios* (1947-1952) (Montevideo: EBO, 1984), 10.

27 *DSCR* (14 y 15/8/1950), 501.

28 "Lo que está en juego", *El País* (25/3/1952).

29 "Anunció una política de «indeclinable energía» el Sr. Martínez Trueba", *El Diario* (24/3/1952).

30 "El empleo del Ejército", *El Sol* (1º/4/1952).

31 Informe del Poder Ejecutivo a la Asamblea General, *DSAG* 28 (15/3/1953), 10.

Ejecutivo aplicó nuevamente las Medidas Prontas de Seguridad, esta vez por el conflicto del transporte y la posterior unión de los gremios solidarios. La consumación de huelgas y paros demostraba, según *El Día*, la "subversión en que ha caído la ética funcional y el avance de las siembras disolventes que hacen posible que un comité intente sustituir las legítimas autoridades del país".[32] La actitud del nuevo gobierno debía demostrar firmeza, diferenciándose de los anteriores que habían "tolerado […] movimientos que, bajo una falsa máscara gremial, subvertían el orden público y tendían a desorganizar e incluso paralizar, el desarrollo normal de la vida de la Nación".[33]Paralelamente, entre los días 6 y 9 de setiembre, las FFAA fueron programando el empleo del Ejército "para el caso de que se concret[as]en los paros anunciados".[34] Es decir, durante las dos semanas previas a las medidas no parece haberse manejado la posibilidad de recurrir a medidas negociadas para solucionar el conflicto. Más allá de las reivindicaciones salariales, lo que estaba en pugna nuevamente era el derecho a huelga de los funcionarios públicos. Los sectores vinculados al gobierno acudían nuevamente al Art. 165 del Código Penal y en el lado opuesto, desde el socialismo, argüían la inconstitucionalidad de la ley y su origen totalitario.[35] Al igual que las medidas de marzo, lo que se pretendía era proyectar una imagen de fortaleza del nuevo sistema de gobierno y que éste no confundiría "generosidad y tolerancia con debilidad". Esto se traduciría, a la postre, en censura, clausura de varios sindicatos, detenciones arbitrarias, violación del derecho de Habeas Corpus, la aplicación de la Ley de Indeseables y la movilización de miles de soldados del interior hacia la capital. Contrariamente a lo dispuesto por la Constitución, no se dio cuenta al Poder Legislativo sobre las detenciones y las condiciones en las que se llevaron a cabo y, como lo denunciaba *Marcha*, la situación de emergencia también era una oportunidad para castigar a obreros que participaron de la huelga de ANCAP de 1951.[36]

Por las proporciones de la operación militar parecía que el colegiado se enfrentaba a una revolución subversiva total e inminente. Según el informe del Ministerio de Defensa a la Asamblea General en marzo de 1953, el día posterior al decreto de las medidas se iniciaron gestiones para la adquisición de treinta jeeps y la absorción total de los medios de transporte pertenecientes a los ministerios de Obras Públicas y de Ganadería y Agricultura. Además, se planteó la requisa de armas de todos los negocios del ramo y de los talleres de reparación, y se dispuso el establecimiento de un servicio de seguridad y vigilancia en la Estación Transmisora de la Radio Oficial que realizara "un estudio y propaganda para la Inspección General del Ejército sobre los servicios de seguridad y vigilancia a establecer en las Difusoras de la Capital".[37] Según el mismo informe, el 14 de setiembre se estableció la elevación de diez hombres del servicio de Seguridad y Vigilancia del SIEM, la inteligencia militar, para realizar servicios de seguridad y vigilancia de los entes en huelga, además de su intervención para asegurar la continuidad de los servicios. También se le encomendó al Ejército el patrullaje de la ciudad en conjunto con la Policía.

Un obrero de la carne relató para *Marcha* el proceso de su detención en el marco de las Medidas Prontas de Seguridad, su internación y posterior liberación. El obrero no denunció el

32 "La subversión imperante", *El Día* (3/9/1952).

33 "El orden social", *El Día* (6/9/1952).

34 Informe del Ministerio de Defensa, *DSAG* 28 (15/3/1953), 198.

35 Decía: "Actualmente no existe una disposición similar más que en Rusia, España y Portugal", en "165", *El Sol* (16/9/1952).

36 "20 días de Medidas Prontas", *Marcha* (3/10/1952).

37 Informe del Ministerio de Defensa, 198.

uso de la violencia física pero, según el semanario, el hecho no dejó de constituir "un ensayo, en pequeño, de un Estado policial, con los poderes desplazados desde el Consejo de Gobierno al Ministerio del Interior y de la órbita judicial a la policial".[38] Para el semanario, la negación del ejercicio del habeas corpus representaba un síntoma fundamental de subrogación a la Justicia por la Policía. Este "ensayo" analizado por *Marcha* en 1952 fue definido por Álvaro Rico como "policialización del Estado de Derecho", pero adjudicándolo al período de fines de los años 60 y comienzos de los 70.[39] De esta investigación se desprende, sin embargo, que la experiencia autoritaria no surgió de un vacío sino que las propias estructuras gubernamentales y legales contenían elementos en los cuales durante la segunda mitad de la década de 1960 los presidentes Gestido, Pacheco Areco y Bordaberry pudieron inspirarse o basarse.

A poco tiempo de haber asumido el nuevo gobierno herrero-ruralista, en abril de 1959, el Poder Ejecutivo decretó Medidas Prontas de Seguridad a raíz de las trágicas inundaciones que sufrió el noroeste del país, cediéndole a las FFAA el control de la situación. Si bien las medidas no tuvieron un objetivo represivo, la intervención del Ejército y la autonomía que se le concedió revelan la creciente intervención de la institución armada en la solución de problemas de la vida civil. Esto también fomentó el surgimiento de una imagen del Ejército de institución eficiente y desinteresada que podía solucionar los diferentes problemas del país. Quien debía determinar si el orden había sido perturbado era, según el informe del Ministerio del Interior, el propio gobierno a través de de sus poderes discrecionales. El Poder Ejecutivo, por lo tanto, se creía con posesión del poder de decidir cuál era el interés y la voluntad gremial mayoritaria y legítima, además de determinar cuándo las movilizaciones sindicales ponían en riesgo la paz social. De lo expuesto en el informe, el Poder Ejecutivo tenía el poder también de determinar el auténtico ser nacional ya que consideraba que "hombres de nuestra tierra" no podían ser capaces de "subvertir en tal forma la democracia y erigirse en Gobierno desalojando y desplazando a los titulares legítimos de la soberanía nacional".[40]

No es de extrañar, entonces, que el llamamiento a endurecer los procedimientos policiales se consumara en noviembre de 1961 –en plena escalada anticomunista– cuando un policía de la Guardia Metropolitana mató de un tiro en el pecho al obrero de la carne Walter Motta. El debate producido durante la interpelación al ministro el 13 de noviembre de 1961, días después de la muerte de Motta, revela ciertos patrones de los usos de la violencia y de la represión por parte del gobierno blanco-ruralista.[41] El diputado quincista Flores Mora reconstruyó los principales casos de violencia que se sucedieron desde el asalto a la Universidad en octubre de 1960 y los que fueron sucediendo durante lo que iba del año 1961: las muertes de Serafín Billoto, Arbelio Ramírez, Antonio Santos por torturas, el supuesto suicidio de Juan José Camarri en una Comisaría de Montevideo, los malos tratos y torturas a los funcionarios del Casino de Atlántida, la balacera a un acto político del Partido Comunista y, finalmente, la muerte de Walter Motta. Se trataba de un cúmulo de incidentes violentos que, si bien no era la primera vez que sucedían, no había duda

38 "20 días de Medidas Prontas".

39 Álvaro Rico, "Del Estado de Derecho al Estado Policía: Uruguay 1967-1973", en Carlos Demasi et al, *Estado de Derecho y Estado de Excepción: Alemania y Uruguay: las décadas violentas* (Montevideo: Trilce-Goethe Institut-Facultad de Derecho, 1999), 63.

40 Benjamín Nahum et al, *Crisis política y recuperación económica 1930-1958* 7 (Montevideo: EBO), 19.

41 La interpelación fue iniciada por los diputados Manuel Flores Mora, Zelmar Michelini, Luis Hierro Gambardella y Astul Benavides, del ala liberal del Partido Colorado. *DSCR* (13/11/1961).

de que se trataba de una escalada considerable que continuó durante todo el año 1962, consentida y/o fomentada desde el gobierno. En su intervención, el diputado blanco Alberto Heber Usher no hizo demasiados esfuerzos en desmentir los hechos y se limitó, por un lado, a señalar que no se trataba de una política represiva programada y, por otro, a acusar a los gobiernos colorados que cometieron "más pecados y más graves que el nuestro, muchas más persecuciones, muchos más castigos corporales".[42] Como se ha visto hasta ahora, la violencia sindical, política, social y estatal no fue privativa a ningún gobierno pero durante el gobierno blanco se produjo efectivamente un importante salto en su intensidad.

Durante el año 1962 la actuación impune de grupos anticomunistas armados se intensificó y se registraron varios heridos. Además, desde ese año la lucha cañera se instaló en el espacio público a través de marchas hacia la capital y enfrentamientos con sindicatos opositores y con las fuerzas represivas del Estado. Al llegar la primera marcha a Montevideo a mediados de 1962, en un enfrentamiento con militantes de la CSU resultó muerta una mujer que nada tenía que ver con la disputa.[43] A la llegada de la segunda en marzo de 1964, ante el no respeto de la prohibición de realizar actos públicos, la Policía reprimió fuertemente un encuentro, resultando herida una menor que terminó paralítica. Esto se volvió a repetir en mayo del mismo año en un enfrentamiento con la Policía, que no permitía instalar su campamento fuera del Palacio Legislativo. Entre los varios heridos, una joven de quince años del grupo de los cañeros fue herida de bala en una pierna y varios agentes policiales también fueron heridos por la pedrea de los cañeros. Al año de estos incidentes el asesor legal de la UTAA, el socialista José Díaz, logró detener el proceso de identificación fotográfica y de registro de huellas digitales por el cual Inteligencia y Enlace pretendía fichar a todos los cañeros movilizados. Durante las marchas, varios cañeros detenidos denunciaron los maltratos y torturas de los que fueron víctimas. El fracaso en mejorar las condiciones de trabajo, así como la negativa de conseguir tierras para trabajar, junto a la represión violenta fueron provocando la radicalización del movimiento cañero y la formación del incipiente movimiento guerrillero.

El gobierno blanco volvió a recurrir a las Medidas Prontas de Seguridad hacia finales de su primer gobierno, las cuales fueron retiradas en los primeros días del segundo. Nuevamente movilizó unidades militares y policiales para combatir el estado de subversión que representaba la huelga de funcionarios de UTE.[44] Según el ex comisario Alejandro Otero, por iniciativa directa de Jefe de Policía Mario Aguerrondo el servicio de Inteligencia y Enlace durante ese período se ocupó especialmente del mejoramiento y actualización de los archivos de gremialistas. Consideraba que su participación "en algunos conflictos como los de UTE y Correo, a comienzos de los 60, fue fundamental", no sólo como experiencia sino porque pudo "dejar instalado" un oficial que chequeaba la correspondencia que llegaba de los países comunistas, pudiendo registrar nombres y direcciones.[45]

42 *DSCR* (13/11/1961), 141.

43 La estudiante de enfermería Dora Isabel López, quien estaba en las inmediaciones del local, fue alcanzada por una bala que la hirió de muerte. A pesar de la cantidad de cañeros detenidos, las denuncias de torturas, las pericias que no pudieron probar que hayan sido los cañeros los responsables de la muerte, la prensa grande siguió acusándolos.

44 Durante las Medidas Prontas de Seguridad de fines de 1963 hasta principios de 1964 fueron detenidos 400 dirigentes y funcionarios del Ente.

45 Juan Pedro Ciganda, Universindo Rodríguez y Silvia Visconti, "Los archivos de «Inteligencia» y la historia uruguaya", *Revista de la Biblioteca Nacional* 3 (2009), 15-48.

El decreto de Medidas Prontas de Seguridad del 7 de octubre de 1965 revelaba el uso recurrente que se le estaba dando a esta herramienta para detener las numerosas movilizaciones sindicales. El oficialismo volvía a argumentar a favor del decreto de las medidas en el estado de subversión inminente provocado por el comunismo internacional y los conflictos sindicales, mientras que la oposición –desde el quincismo hasta el comunismo– lo veía como una pretendida "demostración de autoridad y sólo hizo una demostración de su debilidad".[46] Según el diputado comunista Rodney Arismendi, dicha demostración de autoridad tenía como objetivo proyectarle al gobierno de EEUU la imagen de estabilidad laboral que garantizase la consumación de transacciones planeadas con el FMI.[47]

La noche en que se decretaron las medidas había miles de efectivos policiales y militares acuartelados, que salieron al día siguiente a patrullar las calles y a vigilar los locales de los organismos estatales. Inmediatamente comenzaron a detener a cientos de funcionarios y dirigentes gremiales, quienes fueron transportados a la Jefatura de Montevideo e interrogados por agentes de Inteligencia y Enlace.[48] Se registraron enfrentamientos con las fuerzas de seguridad en el Cerro, pedreas y lanzamientos de cócteles molotov a taxis que circulaban a pesar de la huelga, redadas de la Dirección de Investigaciones y en un caso un policía hirió de bala –fueron tres disparos "intimidatorios"– a una persona que intentó cerrar un comercio. Además, las ediciones de *El Popular* y *Época* fueron censuradas y confiscadas. De todos modos, lo más trascendente del período en el que rigieron las medidas fueron las nuevas denuncias por torturas en varios puntos del país. Julio Castro denunciaba el caso del militante maoísta Julio Arizaga que, junto a los sumarios iniciados en 1961, demostraban que se vivía nuevamente "bajo el reino de los torturadores" como había sido durante la dictadura terrista. Los torturadores que, "seguramente" eran "muchos de ellos, los mismos que entonces", no se limitaban al "anormal que golpea con sus puños" sino que incluían también a aquel "jerarca de mano enguantada y de voz melosa, que la ordena, la autoriza o la tolera".[49]

El 7 diciembre del mismo año se volvieron a imponer las medidas, implantándose un recurso para mantenerlas de facto sin la aprobación del Poder Legislativo. Lo que ocurría era que los legisladores oficialistas no concurrían a sala, lo que imposibilitaba la toma de decisiones efectivas que pudieran levantar las medidas. Esta estrategia se mantuvo hasta el 15 de diciembre, cuando comenzó el receso anual de la Asamblea General. La Comisión Permanente se pudo reunir el 18 y dejó sin efecto las medidas, pero el Poder Ejecutivo no acató la decisión hasta el 23 del mismo mes.[50]

En octubre del año siguiente, *Al Rojo Vivo* informaba sobre la represión de las Fuerzas de Seguridad a la movilización de los funcionarios del Frigorífico Nacional que pretendían bloquear el puente sobre el arroyo Pantanoso. Según la revista, la represión fue "lamentablemente dura y excesiva", lo que desencadenó una "guerra de agua, gas, cachiporras, bayonetas caladas, gente

46 Julio María Sanguinetti, "El peligroso camino de restringir las libertades", *Acción* (17/10/1965).

47 DSCR 573(3/11/1965), 291. El 8 de octubre de 1965 El Diario informaba que Uruguay recibiría 50 millones de dólares del FMI, luego de haber informado una semana antes que 56 toneladas de oro en lingotes fueron enviadas a la Reserva Federal de los Estados Unidos como garantía de los futuros préstamos. "Parte más oro", *El Diario* (1º/10/1965) y "Uruguay recibirá 50 millones de dólares del FMI", *El Diario* (8/10/1965).

48 "Siguen deteniendo a dirigentes gremiales", *El Diario* (14/10/1965).

49 Julio Castro, "Foco de la gangrena: la tortura también es una técnica", *Marcha* (5/11/1965).

50 Miguel Ángel Semino, "El control de las Medidas Prontas de Seguridad", *Revista de Derecho Público* 1 (1972), 43.

esposada y vejada en postes".[51] Hacia finales de 1966 se produjeron las primeras víctimas en enfrentamientos entre la policía y militantes tupamaros. El 22 de diciembre fue muerto Carlos Flores en un tiroteo con la policía en plena vía pública, lo que implicó la detención de varios miembros de la organización luego de que la policía atara cabos a través de la identidad del fallecido, anteriores detenciones que fueron vinculadas y confesiones varias. El 27 del mismo mes murieron, en un enfrentamiento en una chacra de la organización, el militante Mario Robaina y el Comisario de Radiopatrulla Antonio Silveira Regalado. Más allá de esta última muerte, los allanamientos, muertes de los militantes, detenciones y torturas constituyeron un duro golpe que la represión le dio a la incipiente organización, obligándola a reorganizarse completamente. Además, en 1966 se realizaron los comicios electorales, votándose también la reforma de la Constitución. La población se decidió por la propuesta que daba mayor poder al Poder Ejecutivo. José María Bordaberry recuerda con satisfacción: "El porcentaje que obtuvo la papeleta naranja fue abrumador. La gente la pedía. Había que terminar con el desastre"; y entiende que "los uruguayos votaron por un régimen autoritario en el buen sentido, no en el falso sentido que se le da hoy. Es decir se decidieron por el presidencialismo y por el orden".[52] Atrás quedaba el colegiado, un sistema que en sus últimos años enfrentó sus carencias a través de medidas de fuerza.

En dichas elecciones presidenciales simultáneas fue elegido el Gral. (R) Óscar D. Gestido del Partido Colorado. Tras haber dirigido pluna (Primera Línea Uruguaya de Navegación Aérea) y AFE (Administración de Ferrocarriles del Estado), Gestido era considerado un líder honesto y eficiente. En el corto período de su gobierno, antes de su fallecimiento, Gestido llegó a aplicar ciertas medidas que dejaban entrever una tendencia que se iba haciendo cada vez más autoritaria. En agosto, el gobierno prohibió la reunión del Congreso Permanente de Unidad Sindical de Trabajadores de América Latina apoyado por la recientemente formada Convención Nacional de Trabajadores; en el mismo mes se ocupó militarmente el puerto; en octubre se decretaron Medidas Prontas de Seguridad acompañadas de la renovación de políticas fondomonetaristas, detenciones a obreros y censura de la prensa; en noviembre, tras el conflicto de la banca, se procesó con prisión a nueve dirigentes gremiales y cuatro funcionarios.[53] La retórica subía de temperatura; a comienzos de octubre advertía desafiante un artículo en la publicación de AEBU (Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay): "Cuando un gobierno se dispone a solucionar sus problemas –o por lo menos intentar solucionarlos a expensas de las clases populares, debe preparar a sus fuerzas de represión".[54] Gestido decía el 23 de octubre para justificar sus medidas: "La grave conmoción provocada por los conflictos gremiales […] me forzaron a plantear la necesidad de adoptar rápidas medidas de seguridad en defensa del orden público […] La continuación de este estado de cosas sólo hubiera llevado por el peligroso camino de nuestra destrucción política y social".[55]

Vale la pena detenerse en el proceso que fue propuesto por el primer gobierno blanco –sin éxito– de reglamentar el derecho a huelga, pero que fue implementado de hecho para los dirigentes gremiales bajo el gobierno de Gestido. El fiscal actuante, el jurista Camaño Rosa, acudió a dos

51 "Orden sí, apaleamientos no", *Al Rojo Vivo* (11/10/1966).

52 Citado en Miguel Ángel Campodónico, *Antes del Silencio Bordaberry: Memorias de un presidente uruguayo* (Montevideo: Linardi y Risso, 2003), 52.

53 "¿En crisis el derecho de huelga?", *Al Rojo Vivo* (14/11/1965).

54 "La violencia necesaria", *AEBU* (5/10/1967).

55 Hugo Cores, *El 68 Uruguayo: los antecedentes, los hechos, los debates* (Montevideo: EBO, 1997), 113.

figuras legales presentes en el Código Penal que le permitían criminalizar la actividad gremial. Primero, considerar la huelga como un "atentado agravado" y, segundo, "coautoría del delito de omisión contumacia de los deberes del cargo". Ya no se trataba de una redada masiva donde se detenía, fichaba e interrogaba a cientos de trabajadores (medida arbitraria de por sí) sino que se trataba del procesamiento con prisión de dirigentes gremiales.

Además de la represión contra el movimiento obrero, la persecución a los movimientos guerrilleros se mantenía y con ella la tortura. El 14 de noviembre fue detenido Gustavo Inzaurralde (uno de los posteriores desaparecidos por el Plan Cóndor en Paraguay) portando un portafolio con armas, junto a Yamandú González, Lilián Celiberti (secuestrada en Brasil por el mismo Plan en 1978, presa hasta el final de la dictadura) y Elena Quinteros (desaparecida también durante la dictadura), todos militantes de la Asociación de Estudiantes de Magisterio de Montevideo. El interrogatorio revela que el Comisario Otero –quien firmaba los interrogatorios– pretendía atar cabos ideológicos y operativos para la represión de movimientos que podían estar vinculados al MLN.[56]

Tras la muerte del presidente Gestido y la posterior llegada de Pacheco al poder, la tendencia de represión al movimiento obrero, conjuntamente con la persecución a posibles guerrilleros, se agudizó y amplió hacia otros frentes. El 12 de diciembre de 1967, pocos días después de su asunción, Pacheco clausuró por decreto el diario *Época* y el semanario *El Sol*. Además, se le retiró la personería jurídica al Partido Socialista, al Movimiento Revolucionario Oriental, a la Federación Anarquista Uruguaya, al Movimiento de Izquierda Revolucionaria y al Movimiento de Acción Popular Uruguayo. En otras palabras, se ilegalizó a gran parte de la izquierda no alineada con el PCU, que no llamaba a la inmediata lucha armada y a la ruptura abierta de la legalidad democrática, al mismo tiempo que condenaba formalmente las medidas del gobierno.[57] Las medidas fueron bienvenidas por los sectores más conservadores de ambos partidos.

Ante la movilización sindical, fundamentalmente de los bancarios, el Poder Ejecutivo decretó Medidas Prontas de Seguridad que estuvieron en rigor desde junio de 1968 hasta el año electoral en 1971 (con excepción de tres meses, entre el 15 de marzo y el 24 de junio de 1969). El ministro del Interior decía: "Las medidas están dirigidas a defender el orden público del clima de violencia que se ha desencadenado en las calles por quienes no representan los intereses auténticos de la clase trabajadora".[58] Se establecía así un proceso por el cual la excepción se hacía la norma y las garantías individuales se irían reduciendo hasta ser anuladas completamente durante la dictadura. Según Agamben, el "estado de excepción" constituye la instancia en la cual el Derecho se suspende para garantizar su continuidad e inclusive su existencia. En la práctica, esto se ve en el caso del campo de detención dirigido por EEUU en Guantánamo donde los reclusos no son considerados ni prisioneros ni acusados, sino que están en una especie de limbo legal. Para estos sujetos, el Derecho queda suspendido y se transforma su condición en lo que Agamben denomina la "nuda vida", quedando a disposición del poder político y no jurídico.[59] Este proceso se formalizó en Uruguay a través de la declaración de Estado de Guerra Interno, cuando el poder político recurrió al poder militar para asegurar su propia continuidad. Esto no implicaba el mero hecho de dejar

56 "Gustavo Insaurralde Melgar, Antecedentes", Archivo Judicial, AGN, Archivo Nº160, Archivado en 1968.

57 Gerardo Leibner, *Camaradas y Compañeros: Una historia política y social de los comunistas del Uruguay* (Montevideo: Trilce, 2011).

58 Citado en H. Cores, *El 68 Uruguayo* (1997), 143.

59 Giorgio Agamben, *State of Exception* (Chicago: University of Chicago Press, 2005).

en manos a las FFAA el combate a la "subversión", sino la colaboración entre el poder político (a través del Poder Ejecutivo) y todos sus agentes represivos. Además, se anulaban ciertas garantías legales –como el derecho de Habeas Corpus– que podían entorpecer el combate. Como ya se ha visto, en plena democracia representativa cuando el Estado –durante los diferentes gobiernos– lo creyó necesario, no vaciló en recurrir a estos dispositivos para asegurar su propia continuidad.

El 24 de junio de 1968 el Poder Ejecutivo decretó la militarización de aproximadamente cinco mil funcionarios de los Bancos Central y de la República que fueron puestos bajo jurisdicción militar y trasladados a distintos cuarteles en varios puntos del país. Los Entes autónomos fueron intervenidos, lo que permitió crear condiciones para aplicar medidas económicas como la congelación de precios y salarios, como efectivamente ocurrió el 28 de junio. El 1º de julio se consumó la militarización de los funcionarios públicos; además de la instrucción militar a la que fueron obligados a participar, varios de los sometidos a la jurisdicción de la Marina fueron forzados a raparse. Esto revela la conceptualización que percibía al servicio militar como un mecanismo "educativo" o correctivo y disciplinante. La militarización además significaba, de hecho, la posibilidad de despedir a funcionarios que no concurrían a sus trabajos bajo el cargo de deserción. Es decir, la ausencia en los trabajos durante las huelgas era interpretada como deserción militar.

El 9 de agosto, sin orden judicial, las fuerzas de seguridad allanaron la Universidad en busca de material propagandístico y armamento, tras el secuestro del por entonces director de la UTE, Pereira Reverbel, a manos de los tupamaros. El ministro del Interior lo justificó días después argumentando que, si bien él era consciente de que había un artículo del Código de Instrucción que establece que en caso de inspecciones domiciliarias o de oficinas públicas se requiere la presencia de un jerarca, "por encima de esa ley están las normas constitucionales que le atribuyen al Poder Ejecutivo el deber de asegurar el orden en todo el territorio". Consideraba que el error era pensar que la autonomía de la Universidad suponía una extraterritorialidad y que podía ser un refugio para "gente perturbadora del orden público". La Universidad no tenía como finalidad "fabricar bombas de alquitrán" o "acumular un arsenal de guerra, ni para la subversión"[60] cosas que –a propósito– no encontraron en el ilegal procedimiento. Ante tales circunstancias, los estudiantes salieron a las calles produciendo nuevas manifestaciones en distintos puntos de la ciudad.

Fue el 12 de agosto que Líber Arce, estudiante de Odontología, fue alcanzado por una bala disparada por un policía casi a quemarropa. La bala ingresó por la región glútea y salió por la inguinal izquierda. A pesar de la congoja expresada por los distintos medios de prensa, el análisis de los textos producidos a raíz de su muerte revela diferentes posiciones que iban más allá de la simple identificación con la víctima. *El País* explicó el desenlace del incidente en el cual Líber Arce fue asesinado casi en los mismos términos –pero definitivamente con la misma lógica– que el anteriormente protagonizado en diciembre de 1946 entre un capataz y un huelguista, cuando el segundo fue asesinado producto de un disparo del primero.[61] Si en 1946 se trataba de un "trágico episodio", en 1968 era un "trágico suceso" o "desgraciado episodio"; en 1946 el capataz "tuvo la fatalidad de ser el victimario", "el policía estudiante" de 1968 "tuvo la desgracia de matar"; el capataz de 1946 había sido lastimado por una pedrada que le provocó "un estado de ánimo que le impidió medir por momentos el control de sus actos", en 1968, ante las agresiones de los

60 "En el procedimiento contra la Universidad, se violaron derechos y garantías constitucionales", *El Popular* (15/8/1968).

61 "Protagonistas del triste suceso. Dos jóvenes de familia modesta enfrentados por el destino", *El País* (17/8/1968) y "Trágico episodio que culminó con la muerte de un obrero", *El País* (24/12/1946).

estudiantes, el policía "no quería matar a nadie" cuando disparó "desde el suelo". En ambos casos había que lamentar las muertes, pero era necesario aclarar que en 1946 el obrero era un huelguista ugetista y que Líber Arce era un estudiante comunista, a diferencia de sus verdugos, quienes eran, el primero "un hombre de bien" y el segundo "un policía estudiante". Es evidente que la intención de *El País* era explicar la violencia y la represión desde la quita de responsabilidad a los verdugos, quienes habían tenido que enfrentar con su cuerpo las amenazas que ponían en peligro el orden establecido.

A los pocos días, *El Popular* revelaba que el policía que le disparó a Líber Arce confesó haber utilizado dos armas de fuego, una de ellas fuera de los reglamentos y que había sido traída de Argentina (¿tan sencillo era pasar armas de un lado a otro del río? Por lo menos no era necesario ni cuestionarlo), donde había realizado un curso de perfeccionamiento. Según el periódico comunista, testigos habían declarado que los policías habían sacado sus armas para provocar a los estudiantes y luego comenzado a efectuar numerosos disparos. El Juez determinó que no se trató de un caso de legítima defensa y que el policía debía ser procesado directamente por homicidio. Héctor Lescano, actual ministro de Turismo y en ese entonces joven estudiante de Veterinaria, le informó al periodista César Di Candia que dicho oficial estuvo muy poco tiempo detenido.[62] Eran estos fallos de la Justicia los que distintos sectores sociales y políticos creían que entorpecían la efectividad de la labor de los encargados de la lucha contra los "grandes criminales": las movilizaciones sociales y la subversión.

Algo más de un mes después, en otra manifestación estudiantil fueron abatidos dos estudiantes: Hugo de los Santos y Susana Pintos. El 20 de setiembre, según la policía, los efectivos apostados en las inmediaciones de la Universidad fueron apedreados y agredidos con numerosos disparos efectuados con armas de fuego y hondas con las que se arrojaban bulones.[63] Contradictoriamente, la policía informaba que un policía había sido alcanzado por una bala, mientras que *El Popular* señalaba que la prueba de que los estudiantes no habían disparado con armas era que no hubo ningún herido.[64] Esta contradicción revelaría el intento de ambos bandos por explicar que su accionar cumplía los códigos por los cuales se debían mantener la paridad y proporcionalidad de los medios con que se realizaban las disputas y que no fueron los responsables de la escalada.

Sin poder determinar en base a estas fuentes si los estudiantes estaban armados o no, lo cierto es que dos estudiantes más fueron alcanzados por perdigones provenientes de armas nuevas, recientemente recibidas de los Estados Unidos. Según el estudio de Aldrighi basado en documentos desclasificados de la CIA, en agosto de 1968 llegaron cincuenta escopetas antimotines. Este dato confirma lo que denunciaba *El Popular*: que las armas que se habían utilizado eran desconocidas para el país. Además, la historiadora revela que la orden de disparar fue impartida por el Coronel Alfredo Rivero, quien había sido instruido en los Estados Unidos.[65]

Como en los casos anteriores, desde *El País* se hacía hincapié en el origen ideológico de las víctimas, ambos militantes de la UJC, para mostrar que se trataba de "agitadores profesionales" y no de estudiantes inocentes. Por su parte, desde el PCU hacían el mismo hincapié pero para demostrar

62 César Di Candia, *Memoria: el camino de la violencia uruguaya (1940-1973)* 4 (Montevideo: El País, 2006), 25. Lamentablemente no he encontrado fuentes adicionales a esta.

63 "El Cerro y la Universidad fueron los escenarios de refriegas sin precedentes", *El País* (22/9/1968).

64 "Serios incidentes se registraron el viernes en la zona de la Universidad", *El Popular* (22/9/1968).

65 Clara Aldrighi, "El programa de asistencia policial de la aid en Uruguay (1965-1974)", *Estudios Ibero-Americanos* 34-1 (2008), 181-204.

cómo sus militantes no se intimidaban ante la violencia oficial. En definitiva, ninguno de los dos negaba la legitimidad del uso de la violencia, para protestar uno y para reprimir el otro.

Ante estos casos de violencia en que los heridos y los muertos se iban sumando, ciertos sectores de la oposición intentaron ponerle freno a la peligrosa escalada. Pocos días después de la muerte de Susana Pintos y Hugo de los Santos, el ala liberal y moderada del Partido Colorado encabezada por Zelmar Michelini promovió una interpelación del Senado al ministro del Interior. A pesar de las duras acusaciones que se le hacían al ministro, el Senado no pudo conseguir su censura ya que los parlamentarios hicieron uso de un método ya conocido y que se reiteraría durante todo el período en que rigieron las medidas de seguridad: se retiraban de sala para dejar a la cámara sin quórum para sesionar y así conseguían la interrupción de los debates. Era un método por el cual los sectores que acompañaban la política represiva y autoritaria de Pacheco neutralizaban activamente las intervenciones de la oposición. Es decir, el Presidente no actuaba a espaldas del parlamento, sino que contaba con su complicidad institucional al evitar éste el debate abierto de ideas y políticas.

Conclusiones

En este estudio propuse un abordaje que pone en relieve la existencia de ciertos patrones de usos y percepciones del Estado que permitieron la posterior adopción de una ideología represiva emanada de la hemisférica Doctrina de Seguridad Nacional al final de la década de 1960. Esta lectura no supone que durante los años 1940 y 1950 la sociedad uruguaya fuera tan violenta como lo fue entre finales de la década de 1960 y mediados de la década de 1980; las diferencias de magnitud e intensidad son evidentes. Sin embargo, tampoco se puede considerar la erupción de un sistema represivo como una sorpresa o un simple producto de los procesos externos que operaron sobre el país, como algo supuestamente ajeno a las tradiciones uruguayas.

La presencia de los legados terristas durante períodos democráticos liberales se hacía evidente a través de la legislación y en las prácticas represivas del Estado. El concepto "estado peligroso" representa una elaboración teórico-jurídica que permitió articular el espacio de apreciación subjetiva que abre el argumento de la legítima defensa, permitiendo legitimar medidas represivas arbitrarias.

Los modos de concebir las amenazas a la sociedad se superponían por momentos; conceptos como enfermedades sociales, patologías que subvertían la continuidad de la familia, la autoridad y la propia continuidad del Estado de Derecho, demarcaban las percepciones de "lo peligroso". En ese marco se podía reprimir tanto a las amenazas sociales, tcomo la vagancia, como a los huelguistas movilizados.

Íntimamente conectadas a esta dinámica, ante situaciones que eran percibidas como de urgencia, las Medidas Prontas de Seguridad adoptadas durante todo el período estudiado estrechaban el control social y reducían a un mínimo las garantías individuales. Adoptando la idea de la agresión ilegítima e inminente al cuerpo social en momentos de tensiones socioeconómicas y/o políticas, los diferentes gobiernos recurrieron a estas medidas, incorporando a las FFAA a la vida civil y, en varias oportunidades, contratando civiles armados por las patronales para cubrir las tareas de represión. Bajo el marco de estas medidas se censuraban publicaciones y sindicatos, se detenía arbitrariamente y se anulaba el derecho de Habeas Corpus, dejando el destino de los ciudadanos, como analiza Agamben, despojados de su categoría de ciudadanos con derechos,

sujetos despolitizados que quedaban como en un limbo legal en manos del Poder Ejecutivo y no del Poder Judicial. El 4 de noviembre de 1969 los senadores Juan Carlos Mastalli y Amílcar Vasconcellos (Partido Colorado) mocionaron al Senado el establecimiento de una Comisión Investigadora para determinar la "exactitud de las denuncias" sobre "violaciones de los derechos humanos y comisión de actos de tortura a detenidos y regímenes de detención vejatorios a la dignidad humana" bajo el régimen de Medidas Prontas de Seguridad.[66] Las conclusiones fueron terminantes: la Policía de Montevideo había cometido variados tipos de tortura y vejámenes tanto a detenidos por causas "comunes" –hurtos, rapiñas, contrabando, etc.–, como a políticos –delitos de "lesa nación", "atentado contra la Constitución en grado de conspiración", "asociación para delinquir"– convirtiéndose en una práctica habitual, "casi normal". En numerosos casos fueron cometidas contra personas que ni siquiera fueron sometidas a la Justicia, así como a personas que luego de serlo fueron exonerados de sus cargos.

En definitiva, la experiencia dictatorial terrista dejó sus legados a través de un Código Penal y un marco conceptual legal de inspiración fascista, junto a prácticas de violencia represiva y punitiva que atravesaron los diferentes gobiernos democráticos. Los legados terristas sirvieron de referencia para aquellos que buscaban herramientas argumentales para la adopción de medidas represivas, como lo anteriormente expresado por Vargas Garmendia y Bayardo Bengoa, así como para aquellos que oponiéndose a éstas, como Julio Castro, lo veían como epítome de la arbitrariedad y el oscurantismo político.

Recibido 11/04/12 – Aceptado 27/07/12

66 *Actas de la Comisión Especial Investigadora sobre violaciones de los derechos humanos y comisión de actos de torturas a detenidos y regímenes de detención vejatorios a la dignidad humana* (Montevideo: Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, diciembre de 1969-mayo de 1970).