

## EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-CONSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA, 1950-1975: URUGUAY

Héctor Gros Espiell \*

### 1

El estudio de la evolución política y constitucional del Uruguay entre 1950 y 1975 posee, sin duda alguna, un interés muy particular.

En estos veinticinco años, en efecto, el Uruguay no sólo ha vivido bajo tres constituciones: las de 1942, 1951 y 1966; no sólo conoció cambios de indudable importancia en su vida política, ya que a partir de 1958 y hasta 1966 sus dos partidos políticos tradicionales se alternaron en el poder, sino que después de una larga y compleja crisis económica, social y política, sometido durante años a la angustia de la violencia y de la guerrilla subversiva, finalmente vencida, su régimen democrático se derrumbó en febrero y junio de 1973.

A partir de entonces toda una concepción política, toda una forma de vida sobre la que el Uruguay había construido su imagen dejó provisoriamente de existir. Las enseñanzas de este proceso no han sido ni son despreciables.

Es difícil hoy describir institucionalmente, con objetividad científica, el Uruguay posterior a los primeros meses de 1973.

Es por ello que para presentar esta comunicación hemos optado por la solución de efectuar un análisis descriptivo de la evolución constitucional y política del Uruguay entre 1950 y 1972. La situación posterior, que formalmente nace en febrero de 1973 con un pronunciamiento que suponía ya, en esencia, el abandono de lo fundamental del sistema constitucional y en junio de 1973 con la disolución del Poder Legislativo por el presidente de la República y la creación de un Consejo de Estado de-

\* Secretario General OPANAL.

signado por éste para sustituir al Legislativo y lo que se ha llamado, por algunos, un gobierno cívico-militar, en el que prácticamente todo el poder real recae en las Fuerzas Armadas, posee complejos caracteres institucionales e ideológicos y marca, sin duda, diferencias esenciales con el régimen institucional bajo el que la república vivió tradicionalmente.

La Constitución de 1966 no ha sido formalmente derogada o repudiada, aunque obvio es decirlo, gran parte de sus disposiciones han sido sustituidas por las dictadas por el gobierno *de facto* o han dejado de ser aplicadas.

La situación *de facto* establecida en 1973 hizo crisis en mayo de 1976. El presidente había proyectado en noviembre de 1975 la disolución de los partidos políticos y la eliminación de los actos electorales, en un confuso documento de raíz esencialmente antidemocrática. En un comunicado de las Fuerzas Armadas se enumeraron las diferencias existentes entre ellas y el presidente, sosteniéndose, por ejemplo, que “las Fuerzas Armadas no querían compartir el compromiso y la responsabilidad histórica de suprimir los partidos políticos tradicionales” y que “la soberanía está radicada en la Nación y que, entre otras formas de expresión de esa soberanía, ella se ejerce por el voto popular”. Como consecuencia las Fuerzas Armadas le retiran “su confianza y apoyo”. El presidente abandonó inmediatamente su cargo. Así, el 12 de junio, Bordaberry, “por motivos de conveniencia general”, manifestó que “las Fuerzas Armadas deben arbitrar los procedimientos necesarios para el mejor cumplimiento del progreso político del proceso cívico-militar que se inició el 28 de junio de 1973”. Alejado Bordaberry deja el poder; el presidente del Consejo de Estado, Alberto Demichelli, “toma el cargo de presidente de la República”. Por un “acta constitucional” se cancelaron las elecciones generales que debían celebrarse en noviembre de 1976. Se creó, asimismo, un Consejo de la Nación integrado por el antiguo Consejo de Estado y por la Junta de Oficiales Generales de las Fuerzas Armadas, que designará al nuevo presidente de la República.

Nada puede decirse con certeza sobre la evolución futura de esta situación, ni sobre la designación de presidente que se efectuará, al parecer, antes de agosto de 1976, ni sobre la reforma de la Constitución de 1966, pese a los vagos anuncios que se han hecho al respecto, ni sobre la fecha en que el Cuerpo Electoral podrá ejercer sus derechos electorales.

En tales condiciones, más útil y más serio que describir la actual realidad política, es estudiar la evolución constitucional entre 1950 y 1972 en la que, aunque con algunos errores lamentables, se afirmaron y defen-

dieron los grandes y siempre vigentes principios políticos que imperaron en el país desde 1830, bajo los que la república vivió en la democracia y en la libertad y alcanzó el excepcional prestigio que caracterizó orgullosamente el ser nacional.

## 2

Esta “comunicación”, por su misma naturaleza, no habrá de constituir un análisis pormenorizado de las constituciones uruguayas de 1942, 1952 y 1966 que fueron los textos que rigieron en los últimos veinticinco años.

Se tratará solamente de señalar las soluciones que esas constituciones dieron a los grandes problemas políticos de la república y cuáles fueron las principales líneas de la evolución constitucional y de la realidad del país. El estudio minucioso de este proceso institucional y de las fórmulas jurídicas correspondientes, que no cabe realizar en esta ocasión, ha sido hecho por nosotros con anterioridad.<sup>1</sup> A estos estudios nos remitimos para los aspectos no tratados ahora.

## 3

Los tres textos constitucionales vigentes en el periodo que debemos analizar, en sus múltiples variantes, aceptan una misma filosofía política. Los tres se fundan en una forma de gobierno democrático republicana, en la que la soberanía radica esencialmente en la nación y se ejerce directamente por el cuerpo electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum e indirectamente por los poderes representativos establecidos por la Constitución (artículos 72, 82 y 82 de las constituciones citadas).

<sup>1</sup> *Las Constituciones del Uruguay*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1956 (2a. edición, Madrid, 1976); *El Partido Nacional y la reforma de la Constitución*, Montevideo, 1953; *La Corte Electoral*, Montevideo, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1959; *Esquema de la Evolución Constitucional del Uruguay*, Montevideo, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1965. Y las siguientes monografías: “El Poder Ejecutivo Colegiado en el Uruguay”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, año xiv, núm. 4, Montevideo, 1964; *Revista de Estudios Políticos*, núm. 133, Madrid, 1964; “Antecedentes del neoparlamentarismo uruguayo”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, año xiii, núm. 1, Montevideo, 1962; “Los Partidos Políticos en el Uruguay”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 164, Madrid, 1969, *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Montevideo, 1969; *El Proceso de la Reforma Constitucional*, Cuaderno, núm. 19, Montevideo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1967.

Pero lo importante es recordar que estas tres constituciones, nacida la primera de un proceso político que no tuvo en cuenta el procedimiento de reforma establecido por la carta de 1934, pero aprobada plebiscitariamente, y las otras dos, en cambio, elaboradas de acuerdo con las normas constitucionales que regulaban el proceso de reforma, no hacían más que describir y consagrar la realidad de un sistema democrático consustanciado con la esencia misma del país. Pocos ejemplos podrían citarse con más propiedad, en efecto, en que la democracia podía considerarse como una forma de Estado y como una forma de vida. La plena vigencia de los derechos humanos, el ejercicio más amplio posible de la libertad en el orden jurídico, la acción de todos los partidos políticos que, cualquiera que fuera su ideología, actuaban en el juego democrático, la realización de elecciones periódicas absolutamente libres, el respeto del derecho, el control jurídico de la autoridad y un ambiente proclive a la plena tolerancia para todas las ideas, eran los elementos esenciales de la vida de la república. La democracia real, el amplio sentido social del sistema jurídico y la normal convivencia en la discrepancia, eran componentes de la vida institucional del país y más allá de reformas constitucionales dirigidas a cambiar aspectos orgánicos o procesales de la carta fundamental, eran extremos que parecían definitivamente adquiridos e inamovibles. Se pensaba que eran el resultado de la culminación de un proceso histórico-político irreversible.

La realidad habría de demostrar la ilusión que esto significaba y enseñar la dura lección de que la libertad no está jamás definitivamente asegurada, que es necesario conquistarla día a día, mediante una lucha sin tregua para defender los principios en que se basa su vigencia y para lograr un Estado moderno y eficaz en el que el orden público, los derechos humanos, el progreso económico y el desarrollo social sean el fundamento del juego constitucional democrático.

#### 4. LA CONSTITUCIÓN DE 1942

4.1. Al comenzar la segunda mitad del siglo xx, el Uruguay vivía bajo la Constitución de 1942. Esta carta, elaborada por el gobierno *de facto* nacido el 21 de febrero de 1942, fue aprobada plebiscitariamente el 29 de noviembre de ese año por 343 414 sufragios a favor contra 131 168. Era una constitución que, pese a las críticas de que fue objeto entonces por aquellos sectores políticos que se mantenían fieles a las fórmulas de la carta de 1934, establecía un régimen democrático bajo el cual el país

vivía la realidad de un sistema fundado en la vigencia efectiva de la más amplia libertad y tolerancia y que logró terminar con la abstención que se mantenía desde 1933, de importantes sectores políticos.

El libre juego de todos los partidos, el muy alto bienestar social, el progreso económico, el desarrollo intelectual, todo contribuía en esos años a mantener y acrecentar un sentimiento popular de orgullo por los logros alcanzados. Si bien el sistema presentaba defectos, no faltaban las críticas, y muchos aspectos de la vida de la nación mostraban elementos negativos, la verdad es que estos extremos no alteraban el alto concepto que el país tenía de sí mismo y que todos, o prácticamente todos, los proyectos y planes de reforma política e institucional estaban dirigidos a mejorar un sistema democrático que, en sí mismo, no se discutía. No se soñaba entonces con soluciones de fuerza o con pronunciamientos militares. El Uruguay se consideraba a sí mismo como un ejemplo casi único en la América Latina y concebía su futuro como una línea recta y ascendente de progreso político, económico y social.

4.2. Conjuntamente con las elecciones del 29 de noviembre de 1942, se realizó un acto plebiscitario para la aprobación o rechazo popular del proyecto de Constitución elaborado por el gobierno *de facto*.

En estas elecciones, las primeras en que actuaban el Partido Colorado Batllismo y el Partido Nacional Independiente después del golpe de Estado de 1933, triunfó el Partido Colorado (328 599 votos) y dentro de él una coalición que llevó a la Presidencia de la República a Juan José Amézagá. Esta coalición estaba integrada por el Batllismo y ciertos otros sectores colorados. Hubieron otros candidatos colorados dentro del lema. El Partido Nacional actuó dividido en dos lemas no acumulables: Partido Nacional (131 235 votos) y Partido Nacional Independiente (67 030 votos).

4.3. La reforma constitucional de 1942 no modificó fundamentalmente la carta del 34, limitándose a alterar la base política en que ésta se asentaba.

De tal modo se cambió la forma de integración del Senado, estableciéndose que los treinta senadores se distribuirían por el sistema de la representación proporcional y que este cuerpo estaría además integrado por el vicepresidente (artículos 85, 86 y 87). Se ponía así fin a la co-participación de los dos grandes partidos en la integración del Senado, y el tan criticado régimen del “quince y quince” era sustituido por un procedimiento que utilizaba para la organización del Senado el mismo sistema

usado para la Cámara de Representantes. La innovación fue severamente criticada en cuanto establecía la misma forma de organización para las dos Cámaras, con lo cual se eliminaba uno de los supuestos del bicameralismo. Pero la verdad fue que, debido a ciertas diferencias basadas en el sistema electoral,<sup>2</sup> así como por razones políticas, las dos Cámaras han sido cuerpos esencialmente diferentes, por lo cual el fundamento del régimen bicameral, no fue afectado, en verdad, por la reforma de 1942.

Este Senado, de integración proporcional, ha subsistido a través de las reformas de 1952 y 1966.

4.4. La misma razón política que provocó el cambio en el sistema de integración del Senado, aparejó en 1942 la reforma del sistema de designación de los ministros. El régimen de 1934 obligaba al presidente de la República a distribuir los Ministerios entre los dos partidos mayoritarios, en una fórmula que tenía que permanecer invariable, en cuanto a su composición política, aunque se produjera la censura parlamentaria que obligaba la renuncia de los ministros. En cambio en la Constitución de 1942 se estableció que “El presidente de la República adjudicará los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con el apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo. No obstante podrá adjudicar siempre cuatro Ministerios dentro del lema del partido que lo elogió”. De tal modo se ponía fin a la coparticipación obligatoria en la integración del Consejo de Ministros y se acentuaba la parlamentarización del sistema.

4.5. El plan político que era el fundamento de la reforma de 1942 se complementaba con la supresión de casi todas las mayorías especiales establecidas por la Constitución de 1934. En efecto, esta Constitución exigía que los miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de Cuentas, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de la Corte Electoral, fueran designados por la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus componentes, lo que implicaba la necesidad de acuerdo entre los dos sectores mayoritarios del Parlamento, ya que de otra forma era imposible reunir los dos tercios de votos de los integrantes de la Asamblea.

La reforma de 1942 eliminó esa exigencia de los dos tercios. Es decir, que los integrantes de esos órganos podrían ser nombrados sin que fuere imprescindible el acuerdo de las mayorías.

<sup>2</sup> Los senadores eran electos por circunscripción nacional, cosa que no pasa con los diputados. Además, los candidatos a senadores son generalmente seleccionados por las autoridades nacionales de los partidos.

4.6. Otras muchas normas de la carta de 1934 fueron objeto de modificación en 1942.

No cabe en esta ocasión hacer su enumeración y estudio particular.

Debe destacarse, sin embargo, por su importancia y por la trascendente aplicación doctrinaria y jurisprudencial que ha tenido, la inclusión de un nuevo artículo, el 282, que se ha mantenido hasta hoy (artículo 332) y que decía:

Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida recurriendo a los fundamentos de las leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas.

Este texto —fundado en la misma filosofía que servía de base a los artículos 7 y 72,<sup>3</sup> que provenían respectivamente de las cartas de 1830 y 1918— hacía indudable un criterio, que se había sostenido ya jurisprudencialmente bajo las constituciones anteriores, permitiendo la aplicación plena de las normas constitucionales, sin necesidad de aguardar su reglamentación.

4.7. En realidad, aparte de los fundamentos teóricos y políticos que pudieran darse, casi todas las reformas respondían a la finalidad de reintegrar a la actividad electoral a los partidos abstencionistas en el periodo 1934-1942 (Partido Colorado Batllista y Partido Nacional Independiente) y de eliminar la presencia obligatoria en el gobierno y la influencia fundamental de la minoría mayor, el llamado herrerismo, es decir, la fracción mayoritaria del Partido Nacional.

Las modificaciones fundadas en esta finalidad política, constituyen la parte fundamental de la reforma de 1942, pese a que se hicieron, como ya dijimos, algunos otros cambios en diversos artículos del texto constitucional.

<sup>3</sup> Art 7. "Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes establecidas por razones de interés general".

Art. 72. "La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana del Gobierno".

## 5. LA CONSTITUCIÓN DE 1952

5.1. Así como la Constitución de 1934 había provocado durante su vigencia la protesta y la abstención de diversos grupos políticos, la carta de 1942 contó con la oposición tenaz y constante del Partido Nacional, que llegó a negar reiteradamente su validez, y en diversas ocasiones planteó la conveniencia de la reforma.

Pero incluso aquellos partidos políticos que, como el Partido Colorado Batllista y el Partido Nacional Independiente habían colaborado en la reforma de 1942, presentaron ya en 1946 un proyecto de reformas constitucionales que organizaba el Poder Ejecutivo en forma pluripersonal, estableciendo un sistema colegiado integral e introduciendo algunas otras modificaciones a los textos vigentes. Este proyecto, de acuerdo con el sistema de reforma previsto por el artículo 281, apartado B, de la Constitución de 1942, fue sometido a ratificación popular en las elecciones del 24 de noviembre de 1946, con resultado negativo.

5.2. Las elecciones presidenciales de noviembre de 1950 plantearon nuevamente la cuestión de la reforma constitucional.

Por un lado, el Partido Nacional tenía que mirar con interés político todo intento de reforma de la Constitución de 1942. A este hecho primario se agregaban una serie de consideraciones favorables a la reforma por parte de este partido, como ser el deseo de limitar el poder del presidente de la República, frente al cual de poco habían valido los controles parlamentarios, el interés de volver a un régimen de coparticipación política y por último, la conveniencia de estructurar fórmulas institucionales que facilitaran la unión, la reconstrucción o el acuerdo electoral del nacionalismo, dividido desde 1933. Asimismo, el hecho de que durante ochenta y seis años el Partido Colorado hubiera detentado la Presidencia de la República, hacía natural todo intento del Partido Nacional de suprimir constitucionalmente este instituto.

Por su parte, el Partido Colorado Batllista, vencedor en las elecciones de 1950, tenía lógicamente que intentar el triunfo de su ideal colegialista, que constituía desde 1913 uno de sus postulados básicos.

Aunque el Partido Nacional había manifestado en reiteradas ocasiones su pensamiento contrario a la consagración de un Ejecutivo pluripersonal o colegiado, se hizo evidente que sólo mediante un acuerdo con su adversario político, en que cediera en este aspecto, podría lograrse la reforma de la carta de 1942 y el logro de otros de sus objetivos.



5.3. La Constitución de 1952 tuvo su origen en un proyecto de ley constitucional (artículo 281, apartado D, de la Constitución de 1942), presentado el 28 de agosto de 1951, a la Cámara de Representantes por la totalidad de los legisladores, integrantes de las bancadas del Partido Nacional y del Partido Colorado Batllista.

Aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado fue ratificado en el plebiscito realizado el 16 de diciembre de 1951, habiéndose emitido 232 076 votos por sí y 194 684 votos por no.

La nueva Constitución fue promulgada por el presidente de la Asamblea General el 25 de enero de 1952, entrando en vigencia dicho día, de acuerdo con lo establecido por el artículo 281, letra D, de la Constitución de 1942.

5.4. La reforma de 1952 aportó un conjunto muy grande de modificaciones a la Constitución del 42.

En especial, deben destacarse las relativas a la organización del Poder Ejecutivo, las que se refieren a la integración de los directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, al régimen presupuestal, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el gobierno y administración de los departamentos.

5.5. La Constitución de 1952 estableció que el Poder Ejecutivo sería ejercido por el Consejo Nacional de Gobierno, organismo colegiado de nueve miembros, de los cuales seis se distribuirían entre los candidatos del partido mayoritario y tres entre los de la minoría mayor (artículos 150 y 151).

De este modo se adoptó en el país una solución pluripersonal integral en la organización del Poder Ejecutivo, superándose la fórmula híbrida a que se había llegado en 1918.

Por separado (capítulo 7), hemos de analizar el resultado de esta experiencia colegialista.

Los ministros, cuyo número y competencias no fueron modificados, eran designados por el Consejo Nacional de Gobierno, por mayoría de votos (artículo 174).

La fórmula adoptada de colegialismo integral con representación bipartita, suponía una coparticipación de los dos partidos mayoritarios en la integración del Consejo, entendiendo por coparticipación no obligatoriamente la colaboración en la gestión del gobierno, sino tan sólo la integración necesaria del Consejo, con representantes de los dos partidos históricos. En realidad esta coparticipación implicaba, con fórmulas cons-

titucionales diferentes, volver al mismo fundamento político que servía de presupuesto a la Constitución de 1934. Tal finalidad, que en 1934 se lograba por medio de la integración del Senado, de la distribución de los Ministerios y de las mayorías especiales, se buscaba ahora por la distribución de los cargos en el Consejo de Gobierno, por la forma de integración de los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (artículo 187) y la instauración de las mismas mayorías especiales que había establecido la Constitución del 34 y eliminado la de 1942, para la designación por la Asamblea General de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Electoral y del Tribunal de Cuentas.

5.6. La Constitución del 52, modificó también el régimen de semiparlamentarismo existente en la república desde 1934.

Se estableció que los ministros serían políticamente responsables ante la Asamblea General, pero esta responsabilidad no alcanzaría a los miembros del Consejo Nacional de Gobierno (artículo 147). El sistema por el cual la Asamblea podía censurar a los ministros, fue simplificado, tratando de hacerlo más efectivo y viable (artículos 147-148). Además se eliminó el instituto de la disolución del Parlamento (artículos 141 y 140 de las Constituciones de 1934 y 1942, respectivamente), con lo cual el parlamentarismo —para usar un término con una acepción conocida pero sin que ello suponga afirmar que el régimen era realmente parlamentario— de la Constitución del 52 se estructuró sin uno de los elementos más característicos del sistema parlamentario clásico, haciendo posible que se le objetara que no daba ninguna solución para el caso de que se planteara un conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, si se tiene en cuenta que desde 1934, en que se quiso establecer un régimen semiparlamentario en el país, nunca fueron disueltas las Cámaras dentro del sistema organizado por la Constitución, puede comprobarse cómo en ninguna ocasión, un conflicto de poderes fue resuelto en el Uruguay por medio de la disolución del Parlamento y de las subsiguientes elecciones. Es por ello que, esta crítica, cierta desde un punto de vista teórico, carecía realmente de entidad.

La verdad es que el nuevo intento de parlamentarización hecho en 1952, siguió siendo ajeno a la vida política del país y que el régimen simplificado de censura tampoco fue nunca aplicado durante la vigencia de la Carta del 52, sin perjuicio de múltiples, ineficaces y casi siempre frustrados llamados a sala de los ministros.

5.7. El mismo propósito político relativo a la distribución bipartita de los cargos del Consejo Nacional de Gobierno, encontró su consagración en las normas sobre integración de los Directorios o Consejos de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Los miembros de estos organismos eran designados, en sesión del Consejo Nacional de Gobierno, tres a pluralidad de votos por la mayoría del Consejo y dos a pluralidad de votos por la minoría.

Este texto aseguraba la representación de la minoría en los Directorios o Consejos autónomos y, en verdad, no era más que una nueva formulación, tendiente a la misma finalidad del artículo 183, inciso 3, de la Constitución de 1934.

5.8 Otra de las finalidades que tuvieron en vista los constituyentes de 1951, fue la de reforzar la cohesión de los partidos tradicionales, permitiendo la acumulación de votos para las agrupaciones del mismo origen histórico. Toda la reforma de 1952 se basa y se fundamenta en el deseo de edificar la organización constitucional de la república, sobre su realidad política.

Para lograr y facilitar la reconstrucción de los partidos tradicionales, se incluyó un artículo en la Constitución, derogando en favor de éstos la legislación electoral general y haciendo posible, en condiciones muy especiales, la acumulación de los votos de sus distintas fracciones.

5.9. Otra de las características esenciales de la Constitución del 52, fue la acentuación de los contralores jurídicos sobre la acción de los órganos integrantes de los diversos poderes.

Tanto en lo que se refiere a la ampliación del régimen relativo a la declaración de la inconstitucionalidad de las leyes a cargo de la Suprema Corte, como en lo relativo a la anulabilidad de los actos administrativos ilegales por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, previsto desde 1934, pero creado por la carta de 1952, el progreso fue evidente.

## 6. LA VIDA POLÍTICA DEL URUGUAY ENTRE 1950 Y 1966

6.1. No se comprendería el régimen constitucional uruguayo, sin tener en cuenta no sólo la realidad de dos partidos históricos —el Partido Nacional (llamado también Partido Blanco, denominación que, en términos generales, puede decirse que correspondió a su antecesor) y el Partido Colorado— que en conjunto han recogido siempre más del ochenta por

ciento del electorado activo del país,<sup>4</sup> sino también la circunstancia de que hasta 1958, durante más de noventa años, no hubo un sistema bipartidista con rotación de los partidos en el poder.

En efecto, después de la caída de los gobiernos de Berro y Aguirre —como consecuencia de la revolución de Flores y de la intervención brasileña—, el Partido Blanco y luego el Partido Nacional, no volvieron al gobierno hasta el triunfo en las elecciones de noviembre de 1958. Es cierto que los gobiernos del Partido Colorado no siempre fueron apoyados por todos los sectores de dicho Partido, que, en cambio, muchos gobiernos colorados contaron con la colaboración de grupos nacionalistas, que en muchos momentos de nuestra historia, ya sea como consecuencia de pactos o normas constitucionales, hubo una coparticipación en el gobierno de los dos partidos o de grupos de los dos partidos, pero no es menos cierto que hasta 1958 el Partido Nacional no alcanzó el gobierno.

El sistema colegiado hizo posible, por tanto, en el Uruguay, la rotación de los partidos políticos en el Poder. Esta consecuencia se insinuó ya bajo el régimen de la Constitución de 1918, pero se manifestó integralmente bajo la Constitución de 1952.

El comienzo de la rotación en el gobierno de los dos partidos tradicionales, en 1958, marcó el fin de un Uruguay —del Uruguay que podríamos

**4 PARTIDOS MENORES PERMANENTES — VOTOS Y PORCENTAJES  
SOBRE EL TOTAL DE VOTOS**

1	2	3	4	5	6
<i>Años</i>	<i>Unión Cívica</i>	<i>%</i>	<i>Socialistas</i>	<i>%</i>	<i>Comunistas</i>
1942	24.433	4.25	9.036	1.57	14.330
1946	35.147	5.24	15.731	2.34	32.677
1950	36.093	4.35	17.400	2.10	19.026
1954	44.255	5.03	28.704	3.26	19.541
1958	37.625	3.74	35.478	3.52	27.080
1962	35.703	3.04	27.041	2.30	40.886

  

1	7	8	9	10	11
<i>Años</i>	<i>%</i>	<i>4 + 6 Socialistas y Comunistas</i>	<i>%</i>	<i>2 + 4 + 6 Totales</i>	<i>%</i>
1942	2.49	23.366	4.06	47.799	8.31
1946	4.87	48.408	7.22	83.555	12.46
1950	2.29	36.426	4.39	72.519	8.75
1954	2.22	48.245	5.48	92.500	10.52
1958	2.69	62.558	6.22	100.183	9.96
1962	3.49	69.927	5.80	103.630	8.94

llamar Batllista— que se extiende desde el fin de la última guerra civil, en 1904, hasta las elecciones de noviembre de 1958. En ese periodo —ya sea a través de la presencia y de la influencia directa de José Batlle y Ordóñez hasta 1929 o al influjo de sus ideas y a su aporte político después, incluso en el periodo en que el Batllismo estuvo al margen del gobierno, desde 1933 hasta 1942— el Uruguay vivió —pese a la importancia innegable de la acción del Partido Nacional en muchos aspectos de la vida del país, especialmente en los de carácter institucional— determinado por la influencia del Batllismo.

Una forma del ser nacional, una fe en un régimen de vida, una confianza en la fórmula uruguaya, un orgullo provocado por los éxitos sociales alcanzados, que diferenciaban a la república de otros Estados del continente, una firme esperanza que nunca se podría alterar nuestro pacífico y siempre ascendente proceso político social, tocaba a su fin.

Brutalmente enfrentado a una crisis económica que ya comenzaba a aparecer como crónica, con una burocracia que lo aplastaba, con los servicios públicos con dificultades para cumplir adecuadamente con sus cometidos, el país buscaba, con un cambio en el partido de gobierno, una salida para sus problemas.

Estudiemos ahora las cifras electorales entre 1946 y 1962, a efectos de comprender cómo se produjo este proceso de rotación de los dos partidos en el gobierno, proceso que, como veremos luego, se consolidó con el resultado de las elecciones de noviembre de 1966.

En las elecciones de 1946, el Partido Colorado había obtenido 310 496, el Partido Nacional 208 120 y el Partido Nacional Independiente 62 955 votos.

En 1950 el Partido Colorado logró 433 454, el Partido Nacional 254 834 y el Partido Nacional Independiente 62 701 votos.

En 1954, en las primeras elecciones bajo el régimen colegiado, el Partido Colorado obtuvo 444 429, el Partido Nacional 309 818 y el Partido Nacional Independiente 32 341 sufragios. Es decir que el Partido Colorado pasó del 52.6% de los votos al 50.5% y el Partido Nacional del 30.9% al 35.2%.

En 1958, segunda elección bajo el régimen colegialista, el Partido Nacional triunfó y conquistó el gobierno obteniendo 499 425 votos. Desapareció, por haberse realizado la unión total del Partido, el Partido Nacional Independiente, y el Partido Colorado sólo llegó a 379 062 sufragios. En consecuencia, el Partido Colorado bajó al 37.8% de los votos y el Partido Nacional subió al 49.7%.

Es necesario señalar la importancia que para la victoria del Partido

Nacional tuvo en 1958 y 1962 el “ruralismo”, grupo político-gremial, acaudillado por Benito Nardone (Chicotazo), que en estas elecciones apoyó el sector herrerista del Partido Nacional, aportándole muchos sufragios, especialmente de origen campesino, incluso de ciudadanos que tradicionalmente habían votado por el Partido Colorado.

Se mantuvo por tanto en el Poder el Partido que había triunfado en las elecciones de 1958, aunque el porcentaje de los votos que logró el vencedor fue menor. En efecto, el índice de crecimiento, tomando como base 1958, fue de 142 para el Partido Colorado y de 114 para el Partido Nacional.

6.2. La Constitución de 1952 trajo como consecuencia una coparticipación en la integración del Poder Ejecutivo entre el Partido Colorado y la fracción herrerista del Partido Nacional. El Partido Nacional estaba ya entonces en proceso de reunificación, pero este proceso se concretó electoralmente recién en 1954 para completarse en las elecciones de 1958.

6.3. La carta de 1952 comenzó a aplicarse en los últimos años de bonanza económica y social, cuando todavía se vivía la ilusión de la permanencia indefinida del alto nivel de vida y de bienestar general que caracterizaron al Uruguay.

Pero ya había comenzado, aunque no fuera muy perceptible todavía, la tremenda crisis económica que, manifestada claramente a partir de 1955, provocó un cambio fundamental en la vida política e institucional del país.

El triunfo electoral del Partido Nacional en 1958 se realizó ya en medio de esta crisis, que aún no se quería reconocer y comprender en toda su amplitud y proyección. La muerte de Luis Alberto de Herrera en Abril de 1959 —un mes después de que comenzara el gobierno del Partido que él había llevado a la victoria electoral, en especial con su actuación en el Consejo de Gobierno en el periodo 1955-1958, dedicándose a destruir el prestigio y el aparato gubernamental— contribuyó a su vez, a acentuar la confusión y la dispersión política del partido en ese momento gobernante.

El Partido Nacional volvió a triunfar, aunque por escaso margen en las elecciones de 1962, manteniéndose el régimen de la Constitución de 1952. Pero la crisis económica se acentuaba y agudizaba y la muerte de Luis Batlle Berres privaba al Partido Colorado de un líder que daba a su sector una clara y firme unidad de conducción.

La realidad económica, social y política preparaba así un proceso de cambio constitucional particularmente difícil y, en especial, permitía augu-

rar un proceso de aplicación de la Constitución que habría de sustituir a la de 1952, complejo y crítico.

## 7. EL PROCESO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1966

7.1. Las circunstancias en que nació la Reforma Constitucional de 1952, tanto por la mayoría con que fue aprobada plebiscitariamente, como por las características del pacto político en que se basó, hacían previsible que a muy breve plazo se replantearía la cuestión reformista.

Era evidente, en especial y ello resultaba claro para cualquier observador, que el problema de la organización del Poder Ejecutivo no estaba definitivamente solucionado y que, por el contrario, era una materia esencialmente polémica, sobre la que no existía un pacífico acuerdo en la opinión pública.

Las críticas al nuevo texto comenzaron de inmediato, inicialmente a cargo de los sectores políticos tradicionales e invariablemente opuestos al régimen colegiado y de sectores provenientes de los partidos minoritarios.

Pero fue, en realidad, después de las elecciones de noviembre de 1954 que las críticas arreciaron y que los grupos políticos en cuya acción conjunta se había basado la reforma de 1951, dejaron ya de defender unidos el texto aprobado en el plebiscito del 16 de diciembre de 1951.

Pero las iniciativas reformistas plebiscitadas en 1958 y 1962 no fueron aprobadas popularmente. Sin embargo, con este resultado no podía decirse que el sistema colegiado estaba pacíficamente adoptado.

La situación era completamente distinta. El régimen colegiado sólo se aceptaba con la aquiescencia relativa, cautelosa y crítica de la opinión pública, que no se había convencido de las eventuales ventajas concretas de ninguno de los proyectos sometidos a su ratificación plebiscitaria y que, pese evidentemente a no ser colegialista y a criticar muchos aspectos de este sistema, por motivos políticos circunstanciales, no había votado en los plebiscitos contra la organización del Poder Ejecutivo establecida en 1952.

Si bien la opinión pública se había manifestado así en las ocasiones en que había votado los proyectos de reforma sometidos a plebiscito, podía decirse que en los partidos políticos no había tampoco, si se exceptúa el Batllismo e incluso en este caso no era posible hacer entonces una generalización total, una voluntad clara de mantener el régimen colegiado y de oponerse a toda reforma del Poder Ejecutivo. Muchos sectores políticos fueron contrarios a los proyectos anticollegialistas por razones circunstan-

ciales de táctica política inmediata y de intereses electorales directos. Pero no podía dudarse de que la mayoría de los dirigentes políticos pensaban en la necesidad de encarar una nueva reforma del Poder Ejecutivo para superar las críticas que el sistema había provocado.

7.2. La Constitución de 1952 renovó el debate tradicional sobre los inconvenientes y las ventajas del sistema colegiado.

Siempre hemos dicho que no nos afiliamos, *a priori*, a la defensa o a la crítica de ese régimen. No pensamos que deba ser defendido en abstracto, ni que sea un principio que pueda ser sostenido en general como fórmula aplicable en todo momento y a toda realidad política y social.

El Ejecutivo Colegiado puede ser bueno o malo, puede ser una fórmula digna de imitación o no, pero toda conclusión al respecto debe resultar del análisis de la experiencia y del estudio de la realidad concreta a la cual el sistema se aplica o ha de aplicarse.

No tiene sentido, con respecto a la experiencia uruguaya, defender o atacar al Colegiado con un criterio meramente jurídico o constitucional, ya que las críticas hay que analizarlas teniendo en cuenta, especialmente, la realidad política total de la república y la experiencia concreta cumplida.

Resultaba así evidente que la crítica del Colegiado, fundada en la falta de rapidez de su acción, a su poca ejecutividad, a su indecisión, a su pesadez deliberativa, a su carencia de energía para encarar con urgencia las medidas requeridas, hicieron carne en la opinión pública y fueron extremos que prácticamente nadie discutió.

Pese a que la verdad quizá no fuera totalmente la expuesta con simpleza de estas críticas y que la cuestión era más compleja, ya que, sin perjuicio de la necesidad de modificar algunos aspectos institucionales, no podía dudarse de que los defectos que se anotaban eran en gran parte el resultado de una profunda crisis de los partidos y de la vida política en general, es indudable que al comienzo del proceso reformista culminado en 1966, ya la ciudadanía tenía, en su opinión mayoritaria, una posición radicalmente anticolegialista.

7.3. Pero las críticas a la Constitución de 1952 no se limitaron a la organización del Poder Ejecutivo.

Así, por ejemplo, el sistema de designación de los directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados fue objeto de serias objeciones.

El sistema, en sí, basado en la institucionalización de la coparticipación administrativa de los dos partidos mayoritarios, resultado de la historia



y de la realidad política del país, podía no ser tan malo como se pretendía —y para nosotros no lo era—, pero resultaba evidente que su aplicación, hecha con mezquino carácter político, tuvo resultados negativos.

7.4. Estas críticas, que no fueron las únicas, sino sólo las más importantes al régimen constitucional de 1952, y sobre todo a la aplicación que se hizo del mismo, no podrán en forma alguna, a nuestro juicio, hacer olvidar el aporte positivo, en su momento, del sistema colegiado a la democratización política de la república. En efecto, la pacificación política, la verdad del sufragio, la intervención activa de la ciudadanía en la lucha electoral y los altos porcentajes de votantes de las elecciones, derivaron, en gran parte, en el Uruguay, de aspectos positivos de las Constituciones de 1918 y 1952.

Las críticas al texto de 1952, la convicción de que era necesario superar algunas fórmulas establecidas por esta constitución e ir a otras soluciones institucionales, no nos pueden impedir apreciar, objetivamente, ciertos resultados positivos de su aplicación.

No es posible tampoco dejar de señalar que el sistema colegiado hizo posible en el Uruguay la rotación de los partidos políticos en el poder. Esta consecuencia se insinuó ya bajo el régimen de la Constitución semicolegiasta de 1918, en el que el Partido Nacional obtuvo un notable acrecentamiento de su electorado, llegando a triunfar en las elecciones para integrar el Consejo Nacional de Administración el 8 de febrero de 1925. Y se manifestó plenamente bajo la Constitución de 1952, que hizo posible el resultado electoral de noviembre de 1958 en que el Partido Nacional derrotó al Partido Colorado, gobernante entonces. Este triunfo se repitió en las elecciones de 1962 a las que siguieron los comicios de 1966 y 1971 en que, por el contrario, venció el Partido Colorado.

La rotación de los dos partidos mayoritarios se había transformado así en un hecho político innegable. A la realidad de estos dos partidos mayoritarios, que absorbían prácticamente al 90% del electorado, se sumaba en 1958 y 1966, el hecho de la rotación de ambos en el gobierno.

Esta circunstancia cambió todo el planteamiento político y también, como consecuencia, las posibles soluciones constitucionales.

7.5. Poco después de la iniciación, el 1º de marzo de 1963, del gobierno elegido en noviembre de 1962, comenzó nuevamente a plantearse la cuestión de la reforma constitucional.

La convicción de la imposibilidad de obtener un resultado positivo en

el plebiscito si no se aceptaba un proyecto fundado en un acuerdo interpartidario, la acentuación en algunos sectores políticos de la idea de que era imprescindible ir a la reforma constitucional y la resolución de la Corte Electoral del 25 de mayo de 1966, de que no se podía votar por sí más de un proyecto, fueron algunos de los principales factores que provocaron conversaciones interpartidarias dirigidas a redactar un proyecto que, por tener esta base, asegurara su aprobación plebiscitaria.

Al plebiscito del 27 de noviembre de 1966 se presentaron cuatro proyectos de reforma, pero el finalmente aprobado, el proyecto interpartidario, era el único que tenía posibilidades políticas de serlo.

7.6. La nueva Constitución promulgada por el presidente de la Asamblea General el 1º de febrero de 1967, de acuerdo con lo establecido en la disposición especial (letra A), entró en vigencia el 15 de febrero de 1967, con excepción, según lo dispuesto en la letra B, de las secciones VIII, IX, X, XI y XVI, que comenzaron a regir el 1º de marzo de 1967.

7.7. El pronunciamiento ciudadano del 27 de noviembre de 1966 respondió a un firme estado de opinión pública antiolegialista, provocado, en especial, por la real ineficacia que la aplicación del sistema había puesto de manifiesto, acentuada en los últimos años.

## 8. LA CONSTITUCIÓN DE 1966

8.1. La más importante reforma, o por lo menos a la que se atribuyó mayor trascendencia y en torno a la que se centró el debate en el proceso previo a su sanción parlamentaria y a su aprobación plebiscitaria, fue la relativa a la organización del Poder Ejecutivo y al retorno a un régimen unipersonal, luego de la experiencia colegialista de la Constitución de 1952.

Pero junto a estas reformas, la nueva carta introdujo una larga serie de modificaciones al anterior texto constitucional. Muchas de ellas se fundaron en la idea de la necesidad de fortalecer y aumentar las competencias del Poder Ejecutivo a efecto de hacer posible una política más dinámica y eficaz, apta para dar impulso a una gestión económica y social desarrollista. La previsión del instituto de las leyes de urgencia, la voluntad de coordinar la acción de los organismos estatales autónomos dentro de la planificación general de la política económica del Estado, son ejemplos de estos objetivos primarios que tuvieron los redactores de la carta de 1966.

Al igual que con respecto a las Constituciones de 1942 y 1952, sólo nos referimos a las reformas de mayor proyección política institucional.

8.2. En cuanto a los partidos políticos, cuya constitucionalización ha seguido en nuestro derecho un proceso progresivo a partir de la Carta de 1918, se agregó una norma expresa que, con carácter general, determinó las bases y los principios generales de su existencia y acción. El Estado les asegurará la más amplia libertad. Sin perjuicio de ello, los partidos deberán ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades y dar la máxima publicidad a sus Cartas Orgánicas y Programas de Principios (artículo 77, numeral 11).

Fue durante el régimen de la Constitución de 1966 que por decreto del 12 de diciembre de 1967, se disolvieron ciertos pequeños partidos por haber incitado a la violencia para destruir las bases fundamentales de la nacionalidad, lo que los transformó en asociaciones ilícitas de acuerdo con las normas aplicables (artículos 80, numeral 6 y 39 de la Constitución y leyes números 9936 de 18 de julio de 1940 y 9524 de 11 de diciembre de 1935).

8.3. Con respecto a la regulación de la responsabilidad política de los ministros ante la Asamblea General, que ha caracterizado desde 1934 al Uruguay como poseedor, por lo menos en el texto constitucional, de un parlamentarismo *sui generis*, se efectuaron retoques al sistema anterior. Se volvió así a la posibilidad, establecida en 1934 y suprimida en 1952, de que el presidente observara el voto de censura cuando fuera pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes de la Asamblea General y se estableció (artículo 148) un complejo procedimiento posterior similar, aunque no idéntico, al de la carta de 1934. Si la censura, luego de la observación, era confirmada por menos de tres quintos de votos, el presidente podría mantener al o a los ministros censurados y disolver las Cámaras. En tal caso se debían celebrar elecciones y si la nueva Asamblea mantenía el voto de desaprobación, caía el Consejo de Ministros.

A diferencia de las Constituciones de 1934 (artículo 143) y 1942 (artículo 142), en la Constitución de 1966 si la nueva Asamblea mantenía el voto de censura no caía el presidente de la República.

En los años transcurridos desde 1967, si bien han habido censuras ministeriales que han sido observadas por el presidente y que, mantenidas, han determinado la renuncia del ministro censurado, no se ha llegado nunca a la disolución de las Cámaras y a la celebración de nuevas elecciones, dentro del mecanismo previsto por la Constitución.

**8.4. La principal reforma, desde el punto de vista político, fue la vuelta a un régimen unipersonal, con un Poder Ejecutivo ejercido por el presidente de la República, elegido directamente por el Cuerpo Electoral, que debería actuar con el ministro o ministros o con el Consejo de Ministros (artículos 149 y 151).**

El sistema sigue las características del establecido en 1934 en cuanto a la actuación de los ministros y/o del Consejo de Ministros (artículos 149, 160, 167 y 168), pero como en 1942 (artículo 162), la Constitución de 1966 no impone la coparticipación obligatoria en la distribución de los Ministerios (artículo 174, inciso 4).

La coparticipación obligatoria en la integración de ciertos órganos (Consejo Nacional de Administración, Consejo de Ministros, Cámara de Senadores, Directorio de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados), prevista en uno u otro caso, en las Constituciones de 1918, 1934 y 1952, ha dejado de existir. La cuestión es dejada al libre juego político. No hubo coparticipación en la integración de los Ministerios entre 1967 y 1972.

**8.5. No es fácil hacer todavía hoy un juicio definitivo sobre la Constitución de 1966.**

En verdad la mayoría de las reformas que introdujo respondían a necesidades evidentes. No pensamos, como ya dijimos, sin embargo, que los defectos y carencias que se señalaban entonces en la vida política y en la gestión gubernamental podían ser automáticamente corregidos con enmiendas constitucionales del tipo de las aprobadas en el plebiscito de noviembre de 1966. Era necesario que, además, y fundamentalmente, cambiaran las costumbres políticas y se efectuara un intenso proceso de modernización en las estructuras políticas y partidarias. Y ello fue lo que no ocurrió.

Los pocos años transcurridos desde la entrada en vigencia de la nueva Constitución y el hecho de que la aplicación de ésta haya sido hecha en circunstancias muy difíciles, no han permitido aún formar un juicio final sobre ella.

Sólo puede decirse que sin necesidad de nuevos cambios esenciales, la Constitución del 66 era capaz de permitir, si los factores que condicionan su aplicación lo hacían posible, una gestión gubernamental acorde con las necesidades del país, en la que los derechos de la persona humana y las exigencias colectivas encontraran un equilibrio racional.

## 9. LA APLICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1966 Y LA EVOLUCIÓN POLÍTICA HASTA 1972

9.1. La Constitución de 1966 habría de comenzar a ser aplicada en años complejos y críticos.

Los años posteriores a 1966 han sido años de crisis política en los dos partidos tradicionales, que se venían manteniendo, ya desde antes, como meras estructuras electorales, sin unidad ni pensamiento político propio, limitándose a acumular los votos de sus diferentes candidatos y fracciones. Los dos partidos históricos, en efecto, se mostraban incapaces de renovarse y nutrirse con el nuevo contenido que los tiempos exigían. Pese a esto seguían contando con un amplísimo apoyo popular, ya que la ciudadanía se aferraba todavía a ellos con esperanza. Pero, en esencia, no eran más que estructuras políticas dirigidas a subsistir, a durar, mediante la afirmación de un sistema de clientela electoral, que las transformaba en intermediarios necesarios entre el ciudadano y el Estado, entre el individuo y los servicios públicos y que se manifestaban en una acción política basada en el favor, en la dádiva, en la ayuda y, básicamente, en el apoyo para la obtención de un empleo público.

Esos años fueron, asimismo, años de acentuación extrema de la crisis económica y social. De esa larga y aguda crisis que se inició ya antes de las elecciones de 1958, con descenso del nivel real de vida del uruguayo medio, de crisis intelectual y moral y de pérdida de fe y de confianza en el futuro, años en que todo uruguayo ha pensado con nostalgia en el pasado y con tristeza en su presente.

9.2. Han sido, finalmente años en los que, en medio de esta situación enrarecida, apareció el movimiento subversivo, la guerrilla urbana, los Tupamaros, el autollamado "Movimiento de Liberación Nacional". El proceso de su iniciación y de sus primeras acciones se remonta a 1962-1963, pero verdaderamente el Uruguay recién tomó conciencia de su existencia en 1967.

Es imposible intentar comprender este movimiento, que surgió en el caso de un Estado de derecho, para combatir a un gobierno constitucional democrático resultado de la libre voluntad electoral del pueblo, fuera del marco de la crisis nacional uruguaya, que fue, en cierta forma, causa del mismo.

Pero, de igual modo, la guerrilla Tupamara no puede explicarse fuera del cuadro latinoamericano, de la influencia ideológica y del apoyo de movimientos más o menos similares, que habían aparecido y se habían desarrollado en América.

Si la decadencia del país en todos los órdenes en los últimos años podía explicar el complejo proceso de aparición de este movimiento, nada justificaba el hecho de que fuera, justamente, en un Estado formalmente democrático, que admitía y respetaba plenamente la libertad y la disidencia y que hacía posible la plena participación electoral, donde iba a fructificar la violencia política, a través de la guerrilla urbana. La guerrilla subversiva apareció y se desarrolló en el Uruguay en un proceso en el que no se dio el tradicional esquema: represión-violencia-represión. En efecto, la represión y la adopción de enérgicas medidas de defensa del régimen democrático, fueron muy posteriores a la aparición de la guerrilla, que empezó a actuar y a realizar sus primeras operaciones en un Estado con un gobierno prácticamente inerte, sin efectivos policiales preparados para ese tipo de acción y con fuerzas armadas reticentes a intervenir.

La dificultad de comprensión del movimiento tupamaro se acentúa si se tiene en cuenta, que el Uruguay, a pesar de la crisis en que vivía, era un país esencialmente de clase media, con un alto ingreso per cápita y con la mejor y más equilibrada distribución del mismo entre todos los países latinoamericanos; con un sistema de seguridad social, pese a sus defectos, amplio y generoso; con el índice de mortalidad, especialmente infantil, más bajo de América; con un pueblo en general bien nutrido, con un alto contenido de proteínas en su dieta; con un bajísimo nivel de analfabetismo y con una permeabilidad social muy acentuada, que permitía la constante renovación de las élites dirigentes con elementos extraídos de los sectores más humildes de la población que ascendían normalmente en la escala social.

El problema de la tenencia de la tierra, a pesar de su seriedad, no presentaba un carácter terriblemente grave y no podía decirse que hubiese un proletariado rural en situación comparable a la existente en la casi totalidad de los Estados latinoamericanos.

Todo ello pone de manifiesto la falta de justificación, tanto política como doctrinaria, del movimiento Tupamaro.

En términos jurídicos, porque el Estado uruguayo no podía tolerar la existencia de “organizaciones sociales o políticas que por medio de la violencia tiendan a destruir las bases esenciales de la nacionalidad” (Constitución, artículo 80, numeral 6), ya que admitiendo a todos los partidos políticos, cualquiera que sea su ideología, en un régimen dirigido a asegurarles “la más amplia libertad” (Constitución, artículo 77, numeral 11), no puede aceptar la utilización de violencia, es decir, de un método no electoral, como instrumento de acción política.

Desde un punto de vista doctrinario, porque no puede admitirse la

violencia subversiva en un Estado de derecho, cuyo gobierno emana del libre pronunciamiento de la ciudadanía y en el que está abierto el camino para el cambio dentro del orden jurídico. Este extremo puede encontrar su aplicación en el caso de un Estado totalitario, de una tiranía opresiva o de un gobierno emanado de una situación ilegítima, como forma actual del derecho de resistencia a la opresión, pero nada tenía que hacer en el Uruguay en el momento en que se pretendió hacerlo jugar, cuando existía un gobierno de indiscutible legitimidad, elegido popularmente de acuerdo con los procedimientos constitucionales.

Pero si bien es cierto que todo esto puede conceptuarse innegable jurídica y políticamente, no es menos cierto que la larga crisis económica y la inoperancia para sacar al país de esa situación, creaban un estado de espíritu proclive al surgimiento de movimientos del tipo del que apareció. La conciencia de vivir en un periodo de decadencia económica, la falta de voluntad y de energía para encarar la recuperación, la convicción de que las estructuras políticas vigentes eran incapaces de impulsar el desarrollo requerido, fueron los elementos que crearon el confuso ambiente de tristeza, decepción, abatimiento y desconfianza, enmedio del que surgió y se desarrolló el movimiento Tupamaro.

Pese a reiterados éxitos tácticos, sobre todo en los años de 1969, 1970 y 1971, la guerrilla tupamara no fue nunca popular en el Uruguay, manteniéndose siempre como un movimiento sostenido por una pequeña "élite", extraído fundamentalmente de algunos sectores de la clase media.

Lo que podríamos llamar su programa o ideario, difícil de situar doctrinalmente, tuvo un contenido vago y difuso, sin fórmulas concretas, que provenía de orígenes muy diversos. Se contentaba, en general, con una apelación genérica a la justicia, a la lucha contra la oligarquía y el imperialismo, a la afirmación de un vago nacionalismo y a la crítica de la inoperancia de las formaciones políticas nacionales. Había influencias marxistas leninistas mal comprendidas y peor asimiladas e incidencias ideológicas de viejos sectores fascistas y antidemocráticos. Pero lo fundamental no era este contenido seudoideológico, sino el método de acción política, el recurso irreductible a la violencia que patrocinaban y los procedimientos adoptados para la lucha revolucionaria. Con la acción se suplía la indefinición ideológica y se hacía posible la aglutinación de esfuerzos de diversos orígenes y disímil procedencia.

El orden jurídico no era para ellos sino una estructura impuesta hipócritamente para la oligarquía, una forma de institucionalizar la violencia del poder, que sólo podía ser abatida, a su vez, por la violencia revolucionaria.

Sin negar las críticas a una sociedad que puede presentar muchos aspectos injustos, pero no más que en Estados que incluso se presentan como modelos de progreso y de equidad social, y sin desconocer la necesidad de radicales cambios en la estructura económica y social del país, la verdad es que la población permaneció ajena, primero indiferente, luego aterrorizada y finalmente resuelto a combatir al “movimiento” con las armas. Esta actitud pudo ser el resultado de un cierto conservadurismo de la sociedad uruguaya, de su deseo de paz y de orden, de su nostalgia de un pasado que se añoraba, pero también fue la evidente consecuencia de la profunda adhesión del país a las soluciones democráticas, de su solidaridad con el régimen constitucional y de su convicción de que el triunfo de los grupos guerrilleros habría de significar la instauración de un Estado esencialmente totalitario en el que, finalmente y pese a apariencias en contra, la discrepancia ideológica dejaría de existir y el pluralismo democrático habría de ser radicalmente excluido.

9.2. La aplicación de la nueva Constitución al Uruguay de estos años posteriores a 1966, tan distinto al país en el que habían regido las Constituciones de 1942 y 1952, debía ser así, necesaria e irremediablemente, compleja y difícil. Se habrían de crear situaciones nuevas, que a su vez habrían de provocar actitudes esencialmente diferentes de las que, en el pasado, habían constituido la tradición político-constitucional del Uruguay.

La lucha contra la guerrilla era imposible que fuera realizada exitosamente con los procedimientos policiales tradicionales. Pese a que se mantuvo la continuidad constitucional, pese a que los institutos que utilizó el gobierno (medidas prontas de seguridad, suspensión de las garantías individuales, estando de guerra) estaban previstos en la Constitución, a que el Parlamento —cuyo peso y prestigio político había venido disminuyendo en los últimos años— aprobó o tomó la acción del Ejecutivo, a que el Poder Judicial y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo siguieran actuando con la más completa independencia formal, no hay duda de que la idea del Estado de derecho, tal como se le concibió durante largos años en la república, fue alterada muy profundamente.

9.3. El corto periodo de gobierno del presidente general Óscar D. Gestido, elegido en noviembre de 1966 y fallecido en diciembre de 1967, no fue sino el prólogo a la grave crisis que se habría de vivir. Durante su gobierno no hubo una coparticipación formal de los dos partidos en el gabinete o en los cargos de la administración autónoma, aunque en estos



organismos actuaron, a título personal, algunos ciudadanos nacionalistas designados por el presidente.

La elección del general Gestido se había debido, en gran parte, al deseo ciudadano de una conducción enérgica y firme y a la esperanza de que en contraposición de la política lenta y condicionada que había caracterizado al último Consejo de Gobierno, fuera posible una acción presidencial rápida, decidida e inflexible. La realidad fue totalmente distinta.

En medio de una situación política oscilante, con sucesivos ministros que afirmaban líneas de acción totalmente inconciliables entre sí, y, naturalmente, sin una clara política presidencial, comenzaron ya los problemas de orden público y el inicio de la aplicación, que luego fue prácticamente permanente, del régimen de “medidas prontas de seguridad”.

A su fallecimiento, en diciembre de 1967, el vicepresidente de la República, Jorge Pacheco Areco, ocupó el gobierno. Durante los cuatro años en que lo ejerció no hubo tampoco una coparticipación de los dos partidos tradicionales en el gabinete, pese a algunos preintentos presidenciales de alcanzar este objetivo. Pero no hay duda de que, más o menos indirectamente, su acción política fue sostenida en el Parlamento por importantes sectores del Partido Nacional.

Contrariamente al caso del presidente Gestido, Pacheco instauró un estilo de gobierno enérgico y decisorio, con un presidente que adoptaba e imponía directivas y que prácticamente no recurría a la deliberación y al intercambio general de opiniones en el Consejo de Ministros.

9.3. Durante estos cuatro años la guerrilla llegó a su culminación y para combatirla se recurrió a las “medidas prontas de seguridad” que pasaron a ser, por imposición de los hechos y contra la esencia de su naturaleza misma, un instituto prácticamente permanente que se utilizó para resolver los más diversos problemas del país. Su puesta en práctica se efectuó con el asentimiento expreso o tácito de la Asamblea General o de la Comisión Permanente. Pero incluso en los casos en que no fue otorgado, creándose así una situación conflictual con el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo no quiso utilizar los procedimientos extremos, previstos por la Constitución, mediante los cuales hubiera podido impedir finalmente la aplicación de las decisiones adoptadas por el presidente de la República.

De igual modo se llegó a la “suspensión de la seguridad individual”, instituto de aplicación casi inédita en la vida del país y a la declaración del “estado de guerra interna”.

9.4. El gobierno de Pacheco Areco, pese a los difíciles momentos que debió afrontar, ya que en varias ocasiones tuvo que adoptar decisiones de muy discutible constitucionalidad —que se hubieran pensado como imposibles de tomar en el Uruguay de años atrás—, mantuvo la regularidad constitucional y el juego de los poderes del gobierno, permitiendo la realización, con la máxima normalidad posible, del proceso electoral que culminaría en los comicios de noviembre de 1971.

Estas elecciones presentaron, en primer lugar, la característica particular de que junto a los dos partidos tradicionales, actuó una tercera agrupación política, el Frente Amplio, que unió al Partido Comunista, al Partido Socialista, a la Democracia Cristiana, a otros sectores de diverso origen, a grupos escindidos de los dos partidos tradicionales e, incluso, a movimientos que no ocultaban su simpatía y su apoyo por los Tupamaros. Esta coalición electoral, por las características del momento, hizo pensar a muchos en la posibilidad de su triunfo o, por lo menos, de su victoria en la ciudad de Montevideo.

9.5. Triunfó el candidato mayoritario dentro del lema Partido Colorado. El presidente electo, Juan María Bordaberry, no era un político que gozara de apoyo popular directo. Su candidatura era debida al presidente saliente. No era un hombre de partido, ya que integrante del antiguo ruralismo, había llegado incluso a ser electo senador dentro del lema Partido Nacional en 1962.

Las elecciones eran un respaldo a la política del presidente Pacheco Areco, pero a su vez, si se sumaban los votos opositores de un sector del Partido Nacional (Wilson Ferreira Aldunate), de un grupo del Partido Colorado (Vasconcellos) y del Frente Amplio, se comprueba la importancia de la oposición a ciertos aspectos de la política gubernamental.

Hay que destacar, asimismo, la trascendencia de la intervención del Frente Amplio, al obtener el más alto número de votos alcanzado en la historia del Uruguay por un grupo político fuera de los partidos tradicionales. Pese a la heterogeneidad de las fuerzas que lo integraban, no puede dudarse de la importancia que en este movimiento tuvo y de su posible trascendencia futura —si se hubieran dado las circunstancias que lo hicieran posible— para alterar el tradicional esquema bipartidista del país y abrir, así, una tercera vía política con posibilidades electorales.

El análisis de estas elecciones conduce a un punto unánime de coincidencia: por el altísimo número de votantes y por el fervor puesto de manifiesto se ha probado, una vez más, que el uruguayo cree en las urnas

y en los procedimientos electorales como la única forma de resolver sus problemas y de encarar la solución de la crisis nacional.

9.6. En el mismo acto electoral de noviembre de 1971 se plebiscitó un proyecto de reforma constitucional para hacer posible la reelección del presidente de la República, tradicionalmente prohibida en las sucesivas constituciones nacionales. Se presentó para el caso de que fuera aprobada tal reforma, la candidatura de Jorge Pacheco Areco. El proyecto no fue aprobado.

9.7. Elecciones discutidas con respecto a las que, cosa no común en el Uruguay, se hicieron vehementes acusaciones de fraude, no recogidas por la Justicia Electoral, llevaron al gobierno al candidato de un partido que tuvo 681 624 votos, pero que sólo fue apoyado directamente por 379 515 sufragios (55.67% de los votos del Partido Colorado y 22% del total de los votantes), siendo los restantes el resultado de la acumulación de los votos de Jorge Batlle y de los 49 191 de Amílcar Vasconcellos. El candidato más votado del Partido Nacional (Wilson Ferreira Aldunate) tuvo así 60 134 votos más que el presidente electo. Pero esto, con todo lo extraño que pueda parecer, ha sido normal en la historia política del Uruguay, por su particular legislación electoral.

El Partido Colorado retenía el gobierno, pero el Partido Nacional lo-graba un avance espectacular.

9.8. Bordaberry inició su periodo gubernamental el 1º de marzo de 1972 y lo fundamental de su acción inicial estuvo dirigida a lograr un acuerdo con el Partido Nacional que hiciera posible una política gubernamental con apoyo parlamentario y político. No lo logró plenamente, ya que un sector del partido, el mayoritario, no aceptó su oferta, pero otros grupos nacionalistas pasaron a colaborar con tres ministros en el gabinete.

9.9. La lucha contra la guerrilla subversiva, dirigida por las Fuerzas Armadas a partir del decreto del 9 de septiembre de 1971, permitió, en los primeros siete meses de 1972, poner fin, prácticamente, a la actividad guerrillera en todo el territorio del país.

Pero no es posible olvidar que la derrota de la guerrilla Tupamara fue fundamentalmente la consecuencia de los comicios de noviembre de 1971, de la masiva y entusiasta expresión popular que de ellos resultó a favor de las soluciones normales, fundadas en la libre, democrática y pacífica expresión de la voluntad ciudadana.

9.10. No es posible todavía hacer un balance institucional definitivo de estos años transcurridos entre 1968 y 1972.

Un Uruguay distinto del tradicional es el que vivió bajo las normas de la carta de 1966 en estos años.

Puede decirse que ha sido excepcional que hayan podido pasar cinco años, hasta las crisis de 1973, manteniendo la continuidad constitucional. Fue ejemplar haber asegurado lo esencial del Estado de derecho, al mismo tiempo que se preparaba un pronunciamiento electoral, que mostró la adhesión inquebrantable del pueblo a los principios democráticos y al ejercicio de sus derechos cívicos y haber celebrado comicios en los que se repudió el ejercicio de la violencia como medio para resolver los problemas, sin duda gravísimos, que afectaban al país. Estas elecciones, ejemplares por la participación popular, mostraron que en el Uruguay, sólo en el voto libre se puede fundar un sistema capaz de lograr soluciones económicas y sociales más justas, más humanas y más eficaces.

Pero al mismo tiempo, es indudable que se acentuó un descreimiento en los partidos políticos y en su actividad, que se dejó de creer en la gestión de los cuerpos legislativos, que la sensibilidad frente a los problemas de los derechos humanos y de su respeto, extremos que han sufrido como consecuencia de la acción de la guerrilla y de su represión, se adormeció y que las Fuerzas Armadas adquirieron un nuevo concepto de su misión, que se proyectó en su forma de actuar ante los grandes problemas nacionales y en su voluntad de hacerse oír y de influir en el proceso político, económico y social de la república.

Esta actuación de las Fuerzas Armadas en el quehacer nacional cambió, sin duda, la realidad institucional del Uruguay, en especial, a partir de febrero y junio de 1973.

9.11. Todos estos extremos, profundas causas económicas y sociales a las que ya nos hemos referido y otros complejos elementos, entre los que no pueden olvidarse los de índole internacional y los factores ideológicos, provocan y condicionan el derrumbe de la democracia uruguaya en 1973.

No es nuestra intención —como ya dijimos al comenzar— relatar los últimos meses del gobierno constitucional de Bordaberry ni las características institucionales e ideológicas del régimen *de facto* nacido en 1973.

La cuestión, en todas sus tremendas proyecciones, está abierta y ha de ser objeto de análisis futuro por el historiador, el jurista y el politólogo.