

Introducción al estudio de las condiciones de ascenso de las dictaduras: el caso uruguayo*

GERÓNIMO DE SIERRA

INTRODUCCIÓN

Hace quince años ningún analista político, y por supuesto ningún habitante del Uruguay, se hubiera atrevido a pronosticar que la "Suiza de América" se iba a ver sacudida por un proceso de luchas sociales y de crisis política tan agudo. Aún menos podía prever que dicha crisis culminaría con una "guerra abierta" contra las clases populares, y con la instauración de una dictadura cívico-militar que cerraría radicalmente un ciclo de más de 60 años de estabilidad política casi constante y de hegemonía "pacífica" de las clases dominantes sobre el conjunto de la Nación.

Con la excepción de Chile y Uruguay, en el resto de los países del Cono Sur se podía hipotetizar como posible la instauración o el mantenimiento de diversas formas de regímenes de Excepción. Ello era así, no sólo porque históricamente esa situación no constituía una excepción en esos países, sino porque en ninguno de ellos las diversas fracciones burguesas, y sus relaciones con las clases subordinadas, habían logrado un tipo de equilibrio y de articulación política capaz de fundar un ciclo largo de acumulación que, al mismo tiempo, se apoyara en un sistema político-ideológico que expresara un proyecto efectivamente hegemónico sobre el conjunto de la sociedad.

Si la afirmación anterior es correcta, ello significa que en el caso uruguayo sí se daban algunas de esas condiciones, lo que efectivamente sucedía, aunque en la década del sesenta ya estaban agotándose sus posibilidades de reproducción.

* El presente texto constituye la Introducción de un libro del autor a ser publicado en 1977.

Por otra parte hoy día nos enfrentamos a una situación en la cual la forma adoptada por el régimen político en el Uruguay ha tomado características que en sus aspectos más generales son perfectamente comparables con las del resto de los países del Cono Sur. Afirmar que ello se debe a las determinantes básicas impuestas a la región por la nueva fase de la cadena imperialista, de la que ella forma parte como polo subordinado, es válido sólo parcialmente. Subsumir la crisis del sistema político uruguayo en un puro efecto mecánico de las leyes mundiales de acumulación capitalista en su etapa actual es un razonamiento incorrecto, no sólo por lo que implica de mecanicismo en sí mismo, sino porque deja sin resolver tanto problemas empíricos como de orden metodológico.

Desde un punto de vista empírico ello supondría que los efectos de la misma causa hubieran tenido las mismas características en todos los países capitalistas dependientes, lo que no es el caso. Además deja sin explicar el porqué en otras coyunturas de la cadena imperialista el Uruguay logró resolver las contradicciones de clase y su expresión político-ideológica en forma tan distinta a la de los otros países de la región.¹

Pero además, desde un punto de vista lógico, explicar la ruptura tan radical del régimen político uruguayo luego de 60 años de estabilidad solamente por las causas "externas" comunes a la región, hace tabla rasa con todas las circunstancias que permitían hipotetizar justamente lo contrario... antes de que los hechos sucedieran.

Aceptando la hipótesis general de que la etapa actual de acumulación capitalista-dependiente en la región, presiona estructuralmente a una institucionalización de las formas autoritarias de dominación política como condición de su viabilidad económica, es necesario pasar al análisis concreto de cómo interactúa esa determinante general con el conjunto de estructuras económicas, políticas e ideológicas de la formación social uruguaya, y su evolución histórica específica.

Además la dictadura uruguaya dijimos que era comparable con las de los países vecinos pero sólo en "sus aspectos más generales", es decir en cuanto que todas ellas constituyen regímenes de "excepción" orientados a la consolidación de una nueva articulación entre fracciones de la burguesía local y de los países "centrales", y que han hipertrofiado el espacio de acción de las Fuerzas Armadas fundamentalmente (en estos casos) debido a la necesidad de un alto grado de represión a las diversas manifestaciones de emergencia política de las clases populares.

Ello no obsta a que en un plano más concreto el tipo de régimen político imperante en el Uruguay asuma características diferenciales bastante netas con respecto al resto del Cono Sur, las que están en gran medida ligadas tanto a las particularidades de la lucha de clases y su expresión política en las etapas anteriores del país, como a las características peculiares del espacio económico y demográfico local. Incluir dichos elementos en el análisis es fundamental si se quiere explicar en forma no casuística algunos de los "talones de Aquiles" del régimen de "dictadura cívico-

militar” existente en el Uruguay, a saber: a) la imposibilidad, luego de tres años de instalado, de generar un proyecto nacional global (incluso en términos capitalistas) capaz de garantizar un nuevo ciclo de acumulación y de ser aceptado como suyo por los sectores burgueses decisivos, y mucho menos por el conjunto de las clases sociales.

b) la ausencia entre los oficiales de las FFAA de racionalidad política y eficiencia técnica en el manejo tanto de los problemas de política general, como en la administración de empresas productivas o de servicios de cierta importancia.

c) la irresolución del grave problema de la hipertrofiada burocracia estatal, la que aumentó no sólo en valor absoluto sino también relativo, su participación en el total de la población activa,² como efeco combinado de la no expulsión masiva de los funcionarios públicos existentes anteriormente, del aumento en gran escala de funcionarios de “seguridad”, y de la emigración masiva al exterior de personas en edad activa (en 10 años sale del país casi el 16% de la P.E.A.).

d) la inexistencia de sectores claves de la economía capaces de atraer inversiones masivas del capital monopólico internacional y las dificultades para reinsertar en forma dinámica la economía del país en la nueva etapa del capitalismo mundial.

e) la imposibilidad —hasta el momento— de generar un liderazgo político capaz de estabilizar a mediano plazo las graves tensiones sociales y políticas existentes, aunque el mismo fuera de carácter autoritario.

f) la necesidad de mantener “sine die” los más brutales métodos represivos, lo que combinado a la reducida población del país, cambia el efecto cualitativo de los mismos, por lo que puede hablarse de un verdadero “estado policial”,³ mucho más crecano, en ese aspecto, del caso paraguayo o chileno que del Brasil post golpe, por ejemplo.

Estas características peculiares de la actual situación uruguaya están ligadas en una gran medida a las formas históricas concretas que asumió la lucha de clases, y su articulación en los niveles político e ideológico, en las décadas anteriores.

Una mirada rápida sobre las características más distintivas del Uruguay anterior a la crisis permite destacar una serie de elementos, entre los cuales podemos mencionar:

a) la existencia de un sistema político dotado de alta estabilidad y con importante legitimación popular;

b) un régimen político de tipo “democrático-representativo”, con una gran importancia de los partidos políticos como forma de representación de los intereses sociales y de clase;

c) una gran separación entre los niveles económico y político-ideológico de las luchas de clases y una gran debilidad de los partidos "obremos" y con un proyecto socialista;

d) un bloque en el poder burgués con real hegemonía sobre el conjunto de la sociedad, y ello durante un largo periodo histórico;

e) la temprana legalización de las organizaciones sindicales (en la primera década del siglo) y una larga tradición de sindicatos con dirigentes obreros ligados a los partidos y grupos de izquierda, y no cooptados por el gobierno;

f) un rol preponderante del Estado, que juega el papel de dinamizador económico de la burguesía local, y al mismo tiempo se transforma en el gran organizador político del conjunto de las fracciones burguesas, y de su dominio sobre el resto de las clases y capas sociales;

g) la pérdida temprana del control político de las fracciones oligárquicas y de la burguesía agraria y su subordinación relativa frente al bloque social urbano-industrial-tecnoburocrático, que hegemoniza las sucesivas etapas de implantación del "populismo democrático";

h) un importante peso social, político e ideológico, de la pequeña burguesía y de los habitualmente denominados sectores medios;

i) el peso decisivo del sector ganadero-exportador, tanto para la generación de excedente económico, como en el equilibrio de la balanza comercial y de pagos;

j) el desarrollo de una industrialización "liviana" directamente dependiente del excedente agropecuario, de la enérgica protección estatal, y del paulatino crecimiento del mercado interno para el cual produce casi en exclusividad.

k) la consolidación de una "Burguesía Nacional", que sin romper nunca los lazos de la dependencia, logra maximizar política y económicamente el espacio de acumulación capitalista local.

Cuando desde fines de la década del cincuenta la reestructura general de la cadena imperialista afecta irremediamente las dos bases económicas interconectadas del "modelo" uruguayo de desarrollo capitalista (la sobre cuota de excedente proveniente de la renta diferencial del sector agro-exportador, y la posibilidad de financiar la intensa protección a la industria local), todo el sistema político e institucional montado sobre esa base empieza a resquebrajarse, hasta culminar en el Estado de Excepción hoy imperante en el país.

Como es natural se exacerban las luchas intraburguesas tanto por el control de la cuota respectiva del excedente, como por la hegemonización interna al bloque en el poder y la dirección política del omnipresente apa-

rato estatal. Lo específicamente grave de esta lucha para las clases dominantes es que, por primera vez en este siglo, no existe ninguna fracción de la burguesía que pueda levantar un proyecto social que sea realmente viable en términos capitalistas y, por lo tanto, que pueda ser hecho suyo por toda la nación. En la nueva etapa del capitalismo mundial, la "Burguesía Nacional" se ve sometida en el Uruguay a un dilema de hierro: o el sometimiento total al capital extranjero, o la ruptura con éste, con el riesgo de ser desbordada en su función de clase dominante local.

Es indudable que esta determinación estructural está lejos de ser exclusiva de la situación uruguaya. *Mutatis mutandi* ella corresponde a las nuevas formas de dependencia impuestas al conjunto de los países latinoamericanos. Por otra parte, en anteriores crisis capitalistas mundiales de gravedad, el Uruguay había logrado reducir considerablemente sus efectos negativos sobre las condiciones de acumulación capitalista locales, usando para ello el conjunto de mecanismos de política económica de que disponía el Estado desde comienzos de siglo, y haciendo recaer sobre los asalariados (en particular sobre la clase obrera) el peso fundamental de ese ajuste. El caso más notorio fue el "reajuste" de la década del treinta y su efecto dinamizador del intenso desarrollo industrial posterior.

Pero el Uruguay capitalista de la década del sesenta se ve doblemente dificultado de realizar un acomodamiento de esa naturaleza. En primer lugar porque el dinamismo económico y la agresividad política de los países capitalistas centrales hacen mucho más difícil la protección "política" de los espacios económicos periféricos o subordinados en la cadena imperialista. A su vez la pequeñez de su mercado interior y la carencia de materias primas estratégicas (para la expansión civil y militar de las economías centrales en esa etapa de su desarrollo) prácticamente le vedan el camino del "capitalismo asociado" de nuevo tipo, al menos en la forma, como se desarrolló a partir de esa época en países tales como Brasil y México, por ejemplo.

Pero, en segundo lugar, queremos resaltar lo que quizás sea el aspecto más específico del cuello de botella a que se ven enfrentadas las fracciones de la burguesía local uruguaya: las características que para ese entonces tiene el sistema político local y las nuevas relaciones político-ideológicas que van asumiendo las clases sociales en presencia.

En efecto, el extremo desarrollo del "populismo" (con las particularidades que tuvo en el Uruguay) fue consolidando un complejo sistema de concesiones mutuas entre las clases y grupos que lo sustentaban, sistema que imponía sus propias leyes políticas y económicas de reproducción y que hacía extremadamente complejo el intento de modificarlo a corto plazo en un sentido restrictivo, excluyente, y acorde con las nuevas exigencias del capitalismo internacional.

A ello debe agregarse un hecho nuevo y de gran importancia: amplios sectores tanto del proletariado industrial, como de los demás asalariados

y de la "pequeña burguesía" intelectual, se iban alejando de su subordinación política e ideológica respecto de la burguesía y de sus partidos políticos tradicionales. Por primera vez en este siglo se despliegan así abiertamente ciertos aspectos políticos-ideológicos de la lucha de clases.

Ello representa un golpe decisivo a la capacidad de maniobra de las fracciones burguesas, tanto en el nivel estrictamente político, como en su capacidad de imponer una reducción drástica de los niveles de vida populares, condición inevitable en cualquiera de los proyectos de "reajuste" económicos que pudiera intentar el bloque en el poder.^{1 y 5}

Ante ese conjunto de determinantes el proceso de crisis y de reajuste asumió el carácter de una "larga agonía" del ya desgastado modelo de acumulación y de dominación burguesa "pacífica" existente.

Como en el viejo mito de la serpiente que muerde su propia cola, el populismo burgués uruguayo no sólo se enfrentó a los límites insuperables de su propia lógica, sino que se vio enfrentado a dificultades políticas específicas para poder adaptarse a la nueva situación estructural.

La crisis de hegemonía en el seno de la burguesía, la "rebelión" de los sectores medios y la movilización creciente de los sectores obreros y asalariados, enfrentaron a la clase dominante al dilema de poner en peligro su propia existencia como clase o recurrir a formas autoritarias de dominación política. Los hechos mostraron que optó por esta última vía, aunque para ello tuviera a la postre que delegar el control político del Estado a las Fuerzas Armadas, cosa que en el Uruguay no sucedía desde casi ochenta años atrás.⁶

Pero la historia no sucede en vano, y para lograr ese objetivo la dictadura uruguaya se ve obligada a enfrentarse no solamente a los sectores populares y sus organizaciones, sino que debe colocar en el banquillo de los acusados a vastísimos sectores sociales, incluyendo fracciones políticas de la propia burguesía. En ese sentido la larguísima tradición de "democracia-representativa" y de vigencia de los derechos cívicos, entre otros factores, hacen sumamente difícil el tránsito hacia una "nueva legitimidad" de tipo autoritario. Así, el proceso uruguayo de los últimos años parece haber aportado una nueva experiencia a la tipología de los golpes de Estado de derecha en América Latina: cuando no sólo los trabajadores sino importantes sectores de las capas medias y de la propia burguesía, repudian el autoritarismo militar, y cuando las propias Fuerzas Armadas carecen de experiencia política y técnica para el manejo de los aparatos estatales, es conveniente, y posible, ensayar el golpe de Estado en "cámara lenta". No otra cosa fue el sinuoso camino que lleva desde la "dictadura constitucional" de Jorge Pacheco Areco, hasta la fase actual de la "dictadura cívico-militar" con claras connotaciones fascizantes.

Pero no sólo el proceso de avance hacia la ruptura formal del régimen institucional adoptó en Uruguay un sendero sinuoso y lento, si se lo compara con otras situaciones latinoamericanas. También después de que las Fuerzas Armadas irrumpen en la escena política, el desmante-

lamiento del régimen anterior y el avance del control por la dictadura de las diversas instituciones civiles y de los grupos opositores se va haciendo por etapas selectivas y escalonadas.

A ello contribuye también el hecho de que la numerosa y afirmada élite política maniobra hasta último momento para tratar de salvar sus prerrogativas y en particular el control directo de los aparatos del Estado. En ese sentido, debe interpretarse al período "Pachequista"⁷ de "dictadura-constitucional", como el último y original esfuerzo de la burguesía por aplicar una política de guerra social abierta contra los sectores populares, pero sin delegar el control del sistema político en manos de los aparatos represivos del Estado, en particular a las Fuerzas Armadas.

Por su parte estas últimas eran plenamente conscientes de las dificultades que enfrentaban para legitimar su intervención abierta. De ahí que desde un principio elaboren una estrategia de "intervención escalonada", la que incluso formulan por escrito y se conoce públicamente hacia fines de 1972.

El ambiguo, y a la postre totalmente incumplido, programa elaborado por los militares cuando el primer "golpe" de febrero de 1973,⁸ representó una etapa más de esa lenta escalada. Amén de lograr unificar a las diversas tendencias militares en la coyuntura, les permitió ganar tiempo al lograr postergar la oposición popular mediante la obtención de la simpatía (o por lo menos la neutralidad) de sectores importantes de la izquierda política.

Dentro de esa misma línea táctica, cuando en el segundo "golpe" de junio de 1973 las Fuerzas Armadas disuelven el Parlamento, pero mantienen en funciones al presidente electo (Juan María Bordaberry, esto no debe entenderse como una pura formalidad, sino que corresponde al mismo plan de intervención paulatina, fundamentalmente impuesto por el carácter específico del sistema político anterior a la crisis.

Otro indicador de esa táctica de "cámara lenta", sólo en apariencia dictada por la voluntad militar de no ocupar toda la escena política, es que en un clima de represión general, el ataque frontal a los partidos y organizaciones de izquierda lo hacen por etapas claramente delimitadas y separadas en el tiempo: Movimiento de Liberación Nacional (MLN), Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Grupos de Acción Unificadora (GAU), Movimiento 26 de Marzo, Partido Comunista, Resistencia Obrero Estudiantil (ROE), etcétera.

Es pues el conjunto de elementos económicos, políticos e ideológicos específicos de la situación uruguaya (y sus formas de articulación), anteriores y posteriores a la irrupción de las Fuerzas Armadas, los que determinan en un grado decisivo tanto las características del exitoso proceso de toma del poder por la dictadura, como sus insalvables dificultades para instaurar una nueva legitimidad.

Por lo tanto, no sólo una adecuada explicación de la situación actual, sino también el análisis correcto de las condiciones de su posible sustitución, deberá evitar el basarse únicamente en las variaciones a corto y mediano plazo de la estructura de la cadena imperialista, y aun menos de sus aspectos puramente económicos.

- 1 Para una visión panorámica sobre dichas coyunturas ver nuestro trabajo "Consolidación y crisis del 'capitalismo democrático' en el Uruguay"; en la obra colectiva *Breve historia del medio siglo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México; en prensa.
- 2 Hoy día el total de funcionarios que dependen directamente del presupuesto del Estado llegan al 30% de la población económicamente activa de todo el país.
- 3 Usamos la expresión no en un sentido alternativo o "estado militarizado" sino como concepto descriptivo de una situación de intenso control y represión de prácticamente todas las actividades ciudadanas y privadas.
- 4 Para un análisis detallado de este proceso, ver nuestro trabajo: "Nouvelle conjoncture imperialiste et crise politique dans l'Uruguay contemporain", Centre d'Etude des Mouvements Sociaux, Paris, 1974.
- 5 Esta "rebelión" de los sectores populares (luchas callejeras de masas, unificación sindical, grandes huelgas, desarrollo de la guerrilla urbana, aprobación del Frente Amplio, etcétera). no revistió de todas maneras, al menos para las capas mayoritarias implicadas, un carácter de amenaza estratégica directa e inmediata al sistema capitalista como tal. Ello se debió en gran medida al atraso histórico específicamente político de la clase obrera, y a la escasa capacidad hegemónica en su seno de las organizaciones con intención revolucionaria.
- 6 Aunque no es el tema que ahora nos ocupa directamente, se debe señalar aquí que las condiciones concretas del éxito a corto plazo de esa salida represiva elegida por los sectores dominantes, a pesar de la verdadera crisis orgánica por la que estos atraviesan, estuvieron determinadas no solamente por su propia fuerza y el apoyo estratégico de otros gobiernos del Cono Sur y los Estados Unidos, sino también por el ya mencionado retraso político-ideológico de los sectores populares, y por inudables errores cometidos por sus organizaciones de vanguardia.
- 7 Correspondiente a la presidencia de Jorge Pacheco Areco, desde fines de 1967 hasta marzo de 1972.
- 8 Los famosos "Comunicados 4 y 7".