REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



47

Enero-Junio 2008

Asdi
AGENCIA SUECA DE COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Agencia Danesa de Cooperación Internacional DANIDA

NORWEGIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS

REVISTA IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 2008, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481
Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074
1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Diagramado y montaje electrónico de artes finales: Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y litografía Segura Hnos.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un original y una copia escritos a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. El envío deberá acompañarse con disquetes de computador, indicando el sistema y el programa en que fue elaborado.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, teléf., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US $35,00. El precio del número suelto es de US$ 21,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: lfallas@iidh.ed.cr.

Índice

Presentación 7
Roberto Cuéllar M.

Temas en derechos humanos

Justicia transicional en Uruguay..... 13
Jorge Errandonea

La lucha contra la tortura o la lucha contra la naturalización del horror: Comentarios sobre la tradición dialéctica oficial y nuestra aparente neutralidad como espectadores 71
Gabriel Elías Ganon

Memoria Activa y demandas de justicia en Argentina 101
Laura Glanc

Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del Caso Apitz 127
Marianne González Le Saux y Oscar Parra Vera

La pobreza como problema de derechos humanos. Nuevas orientaciones para históricas privaciones 165
Eleonor Faur

Internet y la promoción de los derechos humanos 183
Marisol Molestina Gaviria

El proceso constituyente del Ecuador. Algunas reflexiones..... 205
Hernán Salgado Pesantes

Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad..... 225
Isabel Torres García

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) se complace en presentar el número 47 de su Revista IIDH, correspondiente al primer semestre de 2008. Los aportes de esta revista académica hacen parte de los esfuerzos institucionales por educar para vivir en democracia y por la construcción de una cultura de derechos, verdadera acción de lucha por un mundo más justo y más libre. Con cada número de esta publicación seriada se renueva el interés institucional de fomentar la discusión de temas de relevancia para la comunidad internacional de derechos humanos, con miras a seguir encontrando formas novedosas para enfrentar los desafíos que en esta materia supone el actual contexto regional e internacional, apuntando a que todas y todos los actores tengan una comprensión profunda de factores históricos y de elementos nuevos en el panorama de los derechos humanos de las Américas y en el mundo globalizado.

El primer año de publicación de esta revista fue 1985, es decir, con éste y el próximo número 48 se completan 24 años de publicación continua de esta seriada académica, emblemática del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. En los albores de su veinticinco aniversario y al cierre de su edición 45[1], en esta revista se habían publicado más de 307 artículos que abordan 350[2] temas relacionados con el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, así como con la promoción de y educación en y para los derechos humanos, contribuyendo, sin duda, a la difusión de estos derechos y su estudio.

---

1 Los datos cuantitativos y cualitativos aquí presentados, relativos a la productividad de la Revista IIDH al cierre de su edición 45, han sido extraídos del trabajo preparado por Jairo Guadamuz, Asistente de la Biblioteca Conjunta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el IIDH, "23 años de la Revista IIDH: Un estudio métrico de la revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos", desarrollado en el marco del curso Infometría, impartido por la Escuela de Bibliotecología y Ciencias de la Información de la Universidad de Costa Rica (2008).

2 "La descripción catalográfica de cada artículo termina con la asignación de 'descriptores' o 'términos tópicos', más conocidos como 'palabras clave' asignadas por el personal de la Biblioteca Conjunta bajo los términos normalizados del Tesauro sobre Derechos Humanos CIDH/IIDH. Este proceso conocido como 'indización' permitió la identificación de 350 temas diferentes abordados en la totalidad de la producción de la Revista. Todos los temas están relacionados con el trabajo académico del IIDH así como el trabajo legal de la Corte IDH", Guadamuz, Jairo, "23 años de la Revista IIDH: Un estudio métrico de la revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos"…, pág. 8.

A la cantidad de artículos y variedad temática se suma un importante grupo de personas autoras: 258. Estos datos reflejan el objetivo de brindar un espacio accesible para una multiplicidad de inquietudes intelectuales, preocupaciones teóricas y prácticas, problemáticas coyunturales y estructurales, propias de un país y regionales, en fin, un espacio de encuentro para la creación y construcción de una cultura de derechos humanos.

Más aún, esta publicación seriada llega, en su versión impresa, "a más de 170 instituciones diferentes en todo el mundo [cifra que sumada a] la cantidad de ejemplares que se distribuyen por compra [y donación, evidencia que] en materia de difusión y accesibilidad la Revista IIDH ocupa una posición de privilegio frente a muchas otras publicaciones similares"[3]. Adicionalmente, casi la totalidad de números y artículos están disponibles en versión digital, tanto en el sitio web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Catálogo de la Biblioteca Conjunta) como en el del IIDH (Publicaciones).

En sus casi 25 años de existencia, la Revista IIDH ha ido cambiando, adaptándose a los tiempos. En un inicio su estructura se basó en la publicación de una sección titulada *Doctrina*, donde se incluían artículos que abordaban temas teóricos referentes al sistema interamericano y a los derechos humanos en general. A esta sección fija se adjuntaban informes de actividades, jurisprudencia, discursos y documentos oficiales de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos principalmente, aunque en ocasiones se incorporaban documentos de otros organismos internacionales. Con una estructura como la descrita era posible publicar un volumen significativo con tan solo 3 o 4 artículos, por lo que durante sus primeros años de publicación las dos ediciones anuales incluyeron tan solo de 6 a 8 artículos.

A partir de dos cambios centrales, la productividad de la revista ha subido a un promedio de 19 artículos anuales. En primer lugar vale mencionar la importancia cada vez mayor de Internet. A medida que se fueron desarrollando y consolidando los sitios web de la Comisión y de la Corte Interamericanas, entre otros, fue desapareciendo la necesidad de publicar documentación que empezaba a estar disponible en línea. La revista entonces fue poco a poco dedicándose a publicar artículos inéditos, de variada autoría y temática.

El cambio de mayor importancia, sin embargo, fue el que se generó a partir de 2000, cuando la dirección del IIDH dio inicio a

3 Guadamuz, Jairo, "23 años de la Revista IIDH"…, pág. 5.

una estrategia centrada en el enfoque en tres grupos de derechos: participación política, acceso a la justicia y educación en derechos humanos; derechos que, a su vez, serían analizados mediante tres ejes transversales: equidad de género, diversidad étnica y participación de la sociedad civil. Más adelante se agregaría otro grupo de derechos: los económicos, sociales y culturales; así como la preocupación que atiende hoy la estrategia institucional: la situación de pobreza vista desde una perspectiva de derechos. A partir de entonces, el número de la revista correspondiente al segundo semestre de cada año recoge las ponencias de algunos de los docentes y algunos de los trabajos de investigación de personas participantes en el Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, en una serie de números monográficos.

En la entrega número 47 incluimos ocho artículos, que recogen investigaciones y reflexiones en torno una temática variada, y aparecen en orden alfabético, por el primer apellido de la persona autora. El primero es el artículo *Justicia transicional en Uruguay* de Jorge Errandonea, abogado uruguayo, candidato a Doctorado de la Universidad La Sorbonne Nouvelle Paris III, en el que describe las estrategias empleadas para el tratamiento de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura uruguaya, resaltando la interdependencia que existe entre los distintos mecanismos de tratamiento de la violencia y la importancia del secuenciamiento de los mismos, para proponer una serie de recomendaciones en el afán de contribuir a mejorar el que considera un proceso incompleto.

En su ensayo *La lucha contra la tortura o la lucha contra la naturalización del horror: Comentarios sobre la tradición dialéctica oficial y nuestra aparente neutralidad como espectadores*, Gabriel Elías Ganon, Director de la Defensa Pública del Departamento Judicial de San Nicolás, Provincia de Buenos Aires, Argentina, invita a la reflexión a partir de la que describe como una distorsión discursiva del contenido histórico de la palabra "tortura", ocasionada por un uso eufemístico que facilita tanto su justificación como la proliferación de todo tipo de mecanismos de negación de la misma.

Laura Glanc, antropóloga argentina, candidata a Doctorado en Gobierno por la Universidad de Essex, examina en su artículo *Memoria Activa y demandas de justicia en Argentina*, los cambios en la noción de "justicia" en el marco de las demandas al Estado Argentino de la agrupación Memoria Activa (MA) luego del atentado terrorista a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) y a la Asociación de Delegaciones Israelitas Argentinas (DAIA), el 18 de julio de 1994. Su objetivo es mostrar cómo esta demanda de justicia

se ha ido modificando durante todos estos años, en un esfuerzo por ampliar su particularidad e incluir otras relacionadas con el lenguaje de los derechos humanos.

De Marianne González Le Saux, egresada de Derecho de la Universidad de Chile, y Óscar Parra Vera, colombiano, abogado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha incluido el artículo *Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del Caso Apitz*, revisión crítica del manejo del derecho a la igualdad en la sentencia emitida en agosto del 2008 por la Corte IDH en el Caso Apitz Barbera y otros contra Venezuela, caso en el que se analiza el procedimiento disciplinario que llevó a la destitución, en octubre de 2003, de tres de los cinco magistrados de una corte (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo). En este caso la Corte analiza tres problemas relacionados con la igualdad: i) la existencia de discriminación en la aplicación de la sanción de destitución; ii) discriminación en el acceso a nuevos cargos en el poder judicial, y iii) discriminación en la aplicación de la ley procesal. En este artículo los autores analizan dos de estos problemas, el primero y el tercero, a partir de una interpretación de la relación entre los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales consagran las normas generales sobre igualdad y no discriminación.

El quinto artículo que aquí se publica se titula *La pobreza como problema de derechos humanos. Nuevas orientaciones para históricas privaciones*, escrito por Eleonor Faur, oficial del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en la Argentina. En él describe en qué consiste la consideración de la pobreza como un problema de derechos humanos, pasando luego a revisar algunos criterios y herramientas necesarias en la definición de políticas respetuosas de los principios de derechos humanos.

Sigue el artículo *Internet y la promoción de los derechos humanos*, de Marisol Molestina, antropóloga peruana, editora de esta revista y Coordinadora de la Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH (2001-marzo de 2009). La web tiene el potencial de convertirse en una herramienta de trabajo central para las organizaciones de derechos humanos. En un primer momento, este artículo explora este tema, para luego pasar a analizar el de la brecha digital y sus implicaciones, con la intención de responder a dos preguntas: ¿Cómo pueden estas organizaciones utilizar este medio a modo de minimizar los efectos de la brecha digital? ¿Cuál es el papel especial de estas organizaciones con respecto a Internet, la brecha digital y, en general, a las TIC? El

artículo cierra con algunos comentarios y líneas de acción alrededor de la constatación de que Internet no solo juega un papel central en la promoción de los derechos humanos, sino que las organizaciones de derechos humanos deben jugar uno también prioritario en el campo del desarrollo, acceso a y penetración de Internet.

Hernán Salgado Pesantes, Magistrado de la Corte Suprema del Ecuador, ex Presidente y Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (periodos 1992-1997 y 1998-2003) nos ofrece en esta ocasión una interesante reflexión en torno al proceso constituyente que llevó adelante este país entre 2007 y 2008. El pueblo ecuatoriano eligió el 30 de septiembre de 2007 una Asamblea Constituyente con plenos poderes. La iniciativa emanó del Ejecutivo, quien buscaba con la nueva constitución una profunda reforma a las instituciones del Estado. Las y los ecuatorianos habían aprobado el proyecto el 15 de abril anterior, mediante una consulta popular; aquellos que votaron por el Sí representaron un 81.72% del total de los votantes.

Este número de la Revista IIDH cierra con el aporte de Isabel Torres García, socióloga nicaragüense especialista en derechos humanos de las mujeres e igualdad de género, y quien dirigiera de 2002 a marzo de 2009 el Programa de Derechos Humanos de las Mujeres del IIDH. En su artículo *Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad*, nos ofrece un estado de la cuestión en relación al ejercicio de los derechos políticos por parte de las mujeres. Para tales efectos analiza las dificultades para el ejercicio pleno de estos derechos por parte de la mitad de la población, describiendo luego las políticas de diferenciación para la igualdad y su sustento jurídico, revisando las lecciones aprendidas en la implementación de cuotas de participación política, para cerrar con una valoración de los retos pendientes.

Agradecemos a las autoras y autores por sus interesantes aportes y perspectivas; dejamos abierta la invitación a todas aquellas personas que deseen enviar sus trabajos a la consideración del Comité Editorial de la Revista IIDH. Aprovechamos la oportunidad para agradecer, asimismo, a las agencias internacionales de cooperación, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos, sin cuyos aportes y contribuciones la labor del IIDH no sería posible.

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo, IIDH

Justicia transicional en Uruguay

Jorge Errandonea[*]

Resumen

Desde hace unos años, Uruguay –al igual que muchos países de América Latina–, está actuando con una mirada nueva sobre su pasado violento y poniendo en tela de juicio los equilibrios entre justicia y democracia logrados en la post-dictadura de los años 80. De esa forma, casi cotidianamente oímos de algún museo que se inaugura, de un torturador procesado o condenado por la justicia, de una ley de reparación a las víctimas o de un tratado que se ratifica. En este trabajo nos proponemos describir las estrategias empleadas para el tratamiento de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura uruguaya. Para ello utilizaremos el marco teórico de la justicia transicional y de sus respectivos mecanismos. Después de haber contextualizado el proceso uruguayo, así como la naturaleza y magnitud de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en ese país, dedicaremos un capítulo para cada uno de los pilares de la justicia transicional, a saber, la justicia, la verdad, las reparaciones y las reformas institucionales como garantías de no repetición. La parte relativa a la justicia será tratada en dos tiempos, empezando con una descripción de las amnistías uruguayas, y siguiendo con un estudio de la justicia retributiva en ese país. Las políticas de memoria serán tratadas en un capítulo aparte. Concluiremos resaltando la interdependencia existente entre los distintos mecanismos de tratamiento de la violencia pasada, la importancia del **secuenciamiento** de los mismos, y proponiendo una serie de recomendaciones que pretenden contribuir a mejorar un proceso incompleto.

---

[*] Jorge Errandonea es abogado uruguayo y licenciado en relaciones internacionales de la Universidad de la República en Uruguay, Master en Estudios Latinoamericanos del Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL) de la Universidad La Sorbonne Nouvelle Paris III y Candidato a Doctorado de la misma universidad. Su tesis de maestría fue sobre leyes de amnistía, sus estudios de doctorado giran en torno a la justicia transicional de los países del Cono Sur; es autor de varias publicaciones sobre justicia transicional. Actualmente, trabaja en Colombia como consultor en materia de estándares internacionales de derechos humanos de la Agencia de Cooperación Alemena (GTZ).

I. Introducción

En el correr de los años 80, luego de años de regímenes autoritarios, el Cono Sur americano conoce un período en el cual se dan una serie de procesos políticos conocidos como **transiciones a la democracia**[1]. En aquel entonces, Argentina, Brasil, Uruguay, Chile y Paraguay se reencontraron con las instituciones democráticas y comenzaron sus procesos de consolidación democrática que se prolongan hasta nuestros días.

Los recorridos y los factores explicativos de cada una de las transiciones son muy particulares a los contextos en que se llevaron a cabo. A pesar de ello, existieron y todavía existen, problemáticas recurrentes en todos los procesos. Por lo general, los gobiernos autoritarios de Seguridad Nacional[2] dieron lugar a violaciones masivas a los derechos humanos, principalmente, como consecuencia del actuar de agentes estatales. Uno de los puntos de tensión principal de las nuevas democracias se relacionaba con la forma en que se debía tratar la herencia de la violencia pasada. Los dilemas de base, implicaban encontrar un equilibrio entre gobernabilidad democrática y justicia para las víctimas de la violencia; todo ello en contextos nacionales marcados por relaciones de fuerza en los cuales los perpetradores de las violaciones conservaban cuotas de poder muy importantes[3].

Los equilibrios logrados para solucionar esos dilemas inherentes a las transiciones pactadas implicaron casi siempre una impunidad para los victimarios. Las diversas leyes de amnistía que fueron aprobadas (o conservadas en el caso de las auto-amnistías[4]), constituyeron la traducción jurídica de ese tratamiento político de la transición en el

---

1 Algunos autores se refieren a este momento como la tercera ola de democratización que habría empezado en Europa en los años 70, con las transiciones griegas, portuguesas y españolas, para luego seguir en la década siguiente en América Latina, Huntington, Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, Norman, Oklahoma, 1991.

2 Sobre la Doctrina de la Seguridad Nacional referirse por ejemplo a Robin, Marie Monique, *Escuadrones de la muerte-escuela francesa*. Ed. Sudamericana, Argentina, 2005.

3 Garretón, Manuel Antonio, "Revisando las transiciones democráticas en América Latina", *Nueva Sociedad*, No. 148, Caracas, marzo-abril 1997. "También es cierto que su naturaleza misma consiste en que no hay derrocamiento ni derrumbe total del régimen, lo que implica presencia o proyección de éste tanto durante el proceso de transición como en las democracias nacientes", pág. 7.

4 Llamadas de esa forma porque fueron leyes o decretos promulgados por los propios gobiernos autoritarios mientras que se encontraban en el poder. Tenemos por ejemplo la amnistía chilena de 1978, la autoamnistía Argentina de 1982 o la Brasilera de 1979.

cual se cambió justicia retributiva por gobernabilidad democrática. En los años siguientes, en el período de la consolidación democrática, la temática de las violaciones pasadas a los derechos humanos fue recurrente en varios de esos países y los distintos gobiernos fueron implementando políticas substitutivas y/o complementarias de la justicia retributiva prevista en los ordenamientos penales clásicos. Además de ser difícil de implementar por imperativos políticos y de correlación de fuerza, la justicia penal clásica se mostraba inadaptada o insuficiente para enfrentar el legado de violencia y de violaciones masivas a los derechos humanos de las dictaduras.

Los distintos mecanismos empleados para aportar soluciones a la problemática de la herencia pasada fueron muy diversos, y surgieron, por lo general, como políticas *ad hoc* que fueron definiéndose en la marcha y que no correspondían a una matriz estratégica de base. Hoy en día, con una perspectiva de unas dos décadas, se pueden visualizar grandes ejes de acción en torno al tratamiento de las violaciones a los derechos humanos que fueron empleados por los distintos actores de las transiciones en esa región. Estos mismos ejes que funcionaron de forma atemporal por medio de mecanismos que se potenciaron unos a otros, constituyen los pilares de la llamada justicia transicional[5]. De esa forma, en Uruguay, como en otros países de América Latina, se pueden identificar los mecanismos tendientes a aplicar justicia a los perpetradores de las violaciones, los tendientes a reparar a las víctimas, aquellos que son la expresión de un derecho a saber la verdad de lo ocurrido, y los que pretenden reformar las instituciones como garantías de no repetición.

---

5 La justicia transicional es aquí entendida como aquella disciplina que pretende aportar soluciones y herramientas a las sociedades para enfrentar un legado de violaciones a los derechos humanos que tuvieron lugar en un momento determinado de la historia (puede ser reciente o más lejano) para llegar a una reconciliación nacional, para reparar a la víctimas y para lograr una convivencia pacífica en la cual no se vuelvan a repetir los mismos hechos. Los mecanismos propuestos para llegar a tales fines son de distinto tipo: tenemos los vinculados con el logro de una justicia retributiva, los que pretenden actuar sobre la búsqueda de la verdad de lo ocurrido, los que buscan reparar a las víctimas y aquellos que reforman las instituciones como garantías de no repetición. No existe una formula estándar que se debe aplicar para el logro de los objetivos, ello depende de cada contexto y de cada una de las situaciones. De todas maneras, los mecanismos empleados son complementarios y deben ser aprehendidos de forma holística. Para consultar definiciones sobre justicia transicional referirse a Freeman, Mark et al, "Qu'est-ce que la justice transitionnelle?" ICTJ, noviembre de 2007, http://www.ictj.org/images/content/7/5/752.pdf (disponible en línea al 2 de julio de 2009) o Bickford, Louis, "Transitional Justice", en: *The Encyclopedia of Genocide and Crimes Against Humanity*, Macmillan Reference USA, 2004, págs. 1045-1047.

1. El proceso militar uruguayo, la naturaleza de las violaciones a los derechos humanos y la transición a la democracia

A partir de los años 60, en un contexto de crisis económica que ponía en tela de juicio el modelo social uruguayo, surgen tensiones y conflictividades sociales muy importantes[6]. En ese marco y en una lógica de polarización política y sindical generalizada, comienzan a surgir los grupos guerrilleros que con el correr de los años se fueron radicalizando, paralelamente a la aparición de movimientos de ultraderecha tales como la JUP (Juventud Uruguaya de Pie) que perpetraban atentados contra dirigentes y militantes de izquierda. En cuanto al gobierno, su actuación se fue endureciendo de forma creciente y a fines de los años 60 el Estado de Derecho se encontraba gravemente comprometido por el gobierno del presidente Pacheco[7]. En el marco de la lucha contra la **subversión** las garantías constitucionales se veían constantemente limitadas y se violaban sistemáticamente los derechos humanos, hasta llegar al golpe de Estado de 1973[8]. La dictadura cívico-militar[9] uruguaya se prolongó desde el golpe de Estado de 27 de junio de 1973 hasta la instalación del gobierno electo de Julio María Sanguinetti el primero de marzo de 1985.

Según Gerardo Caetano y José Rilla[10], la dictadura uruguaya puede ser analizada en varias etapas. La **dictadura comisarial** encargada de poner la casa en orden (es decir de vencer la subversión), luego a partir de 1976 comenzaría une fase de **dictadura fundacional** que se plantea una refundación política del Estado, y la **dictadura transicional**[11], tercera y última etapa dentro de ese esquema, que comenzaría con el rechazo por la ciudadanía del proyecto de constitución propuesta por

6 Ver Caetano, Gerardo y José Rilla, *Historia contemporánea del Uruguay: de la colonia al siglo XXI.* Editorial Fin de Siglo, Montevideo, Uruguay, 2005.

7 A fines de los años 60, durante el gobierno de Pacheco (1968 a 1971), el país estuvo de forma casi permanente bajo medidas prontas de seguridad (Estado de Excepción que limita las garantías constitucionales a los ciudadanos).

8 El Proyecto de Reparación Integral remitido por el gobierno en el año 2009, reconoce la práctica de terrorismo de Estado en Uruguay desde el año 1968. Diario La República, Vázquez: "Reparación integral inicia una etapa en la reconstrucción democrática", 5 de mayo de 2009.

9 Llamada de esa forma porque es el presidente electo, Juan María Bordaberry, un civil, que disuelve las cámaras y participa en el golpe de Estado.

10 Caetano, Gerardo y José Rilla, *Breve historia de la dictadura (1973-1985).* Ed. de la Banda Oriental, Montevideo, Uruguay, 1987.

11 Caetano, Gerardo y José Rilla, *Breve historia de la dictadura...*, pág. 9.

los militares en el referéndum popular del año 1980[12] y se prolongaría hasta 1985. Luego de esa derrota electoral de las Fuerzas Armadas, el país comienza a encaminarse hacía la salida de la dictadura. El referéndum de 1980 marcó un verdadero hito, indicando por un lado la salida a los militares, abriendo la transición, y por otro lado, como lo indica José Rilla, iniciando el país a una nueva herramienta en el diálogo entre ciudadanía y poder político: la democracia directa[13].

2. El pacto del Club Naval

Este pacto, firmado el 3 de agosto de 1984, fue el último paso del proceso de transición hacia la salida de la dictadura. En ese acuerdo **secreto** entre dirigentes políticos de casi todas las formaciones políticas (a excepción del Partido Nacional) y las cúpulas castrenses, se negoció el retorno a la democracia así como la organización de elecciones[14]. Varias cláusulas permanecieron secretas y muchos consideran que los dirigentes políticos cambiaron las elecciones por una garantía de impunidad por las violaciones masivas a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura[15]. Los participantes en el pacto insisten en el hecho que las violaciones de los derechos humanos no fueron evocadas debido a que ello podría haber llevado a un fracaso en las negociaciones. De todas formas, esta temática podría haber sido considerada posteriormente por un círculo más reducido de personalidades[16]. Las elecciones de 1984 culminan esta fase de la

12 El proyecto obtuvo un 41.9% de sufragios a favor y 55.9% en contra. Caetano, Gerardo y José Rilla, *Historia contemporánea del Uruguay: de la colonia al siglo XXI,* pág. 560.

13 José Rilla se refiere al referéndum de 1980 de la siguiente forma: "…una de las marcas más expresivas e indelebles del plebiscito de 1980 es su constitución como herramienta política y electoral recurrente. El medio fue aquí el mensaje". Rilla, José, "Uruguay 1980: transición y democracia plebiscitaría", en: *Nueva Sociedad*, No. 150, Caracas, julio-agosto 1997, pág. 5, disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/2611_1.pdf, al 7 de agosto de 2009. disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/2611_1.pdf, al 7 de agosto de 2009.

14 Caetano, Gerardo y José Rilla, *Breve historia de la dictadura*...

15 Polack, Ana, "Ciudadanía y Derechos Humanos en el período de transición a la democracia. Un estudio comparado de los casos de Argentina y Uruguay", e-l@tina Revista electrónica de estudios latinoamericanos, Volumen 3, No. 9. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, octubre-diciembre de 2004, pág. 32: "Si en estas negociaciones se incluyó la cuestión de la violación de los derechos humanos por parte del gobierno militar o no es motivo de discusión tanto entre historiadores como entre politólogos. Según Enrique Tarigo, esto no se trató, tanto porque hubiera atascado las posibilidades de llegar a un acuerdo como porque los militares no se sentían responsables. De hecho, nada ha sido explicitado en la letra del Pacto".

16 Rehren, Alfredo y María del Huerto Amarillo, "Sanguinetti: liderazgo presidencial hacia la 'rutina democrática'", *Cuadernos del CLAEH*, No. 68, 2 serie,

dictadura en la cual civiles y militares negociaron por más de tres años el retorno de la democracia. Julio María Sanguinetti (del Partido Colorado) es electo Presidente[17].

3. Las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura

Las dictaduras de seguridad nacional se caracterizaron por violaciones sistemáticas y generalizadas a los derechos humanos. Los métodos represivos utilizados más frecuentemente no eran los mismos en todos los países. En el caso de Uruguay, los guarismos de víctimas mortales son menores a los países de la región, aunque hubo desapariciones forzadas (el informe de Serpaj del año 1985 habla de 171 desapariciones forzadas, cifra que hoy es vista a la alza), hubo vuelos de la muerte[18], prisión política (en esa época, Uruguay contaba con el número más alto de presos políticos por habitante de toda América Latina[19]) y aplicación sistemática de la tortura. Se cuentan también algunos casos de niños secuestrados.

Esas peculiaridades, como se verá, determinaron –junto con otros factores– que las prioridades en la agenda fueran diferentes a las de Argentina o Chile y que las políticas en la materia se centraran en diferentes problemáticas.

4. Plan del texto

En este trabajo nos planteamos describir el proceso vivido en Uruguay para enfrentar el legado de violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el período autoritario. Hasta el momento, no existen prácticamente textos que estudien esa temática desde la perspectiva de la justicia transicional. En ese sentido, este estudio

---

año 18, 1993/1994, Montevideo, Uruguay, pág. 144: "Por estos motivos es plausible pensar que Sanguinetti condujo personalmente las relaciones civiles-militares…".

17 Electo con 41.2% de los votos para el Partido Colorado. Caetano, Gerardo y José Rilla, *Historia contemporánea del Uruguay: de la colonia al siglo XXI,* pág. 546.

18 En los cuales se capturaban a las víctimas en Argentina y se las trasladaba clandestinamente a Uruguay en donde eran torturadas y/o desaparecidas.

19 SERPAJ, *"Uruguay Nunca Más", Informe sobre la violación a los derechos humanos (1972-1985).* Servicio Paz y Justicia, Montevideo, Uruguay, tercera edición, diciembre de 1989. Ver también: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (México), *Memoria. Seminario internacional Tortura, reparación y prevención. Comisiones de la Verdad.* México, 2004, pág. 293. Disponible en: http://directorio.cdhdf.org.mx/libros/comisionesverdad/comisionesver.pdf (disponible en línea al 2 de julio de 2009).

puede ser relevante en la medida que pretende sistematizar la experiencia uruguaya a través del cristal de cada uno de los pilares de esa disciplina.

Para ello, abordaremos el objeto de estudio dedicando un capítulo para cada uno de los pilares de la justicia transicional (partes III, IV, V y VI). Adicionalmente incluiremos una parte consagrada a las políticas de memoria (VII) y otra a la amnistía uruguaya (II) que constituye –a nuestro entender– el verdadero centro de gravedad del tratamiento de la violencia pasada en aquel país. Finalmente, concluiremos el estudio con un balance de lo hecho hasta el momento, procurando describir los escenarios futuros, y recomendando medidas para paliar los puntos débiles del proceso uruguayo.

II. Las leyes de amnistía

En Uruguay las amnistías se llevaron a cabo en dos tiempos, a través de dos leyes diferentes que fueron votadas por el parlamento entre los años 1985 y 1986.

1. Contexto en que surgen las leyes de amnistía en Uruguay

Una de las primeras medidas del nuevo gobierno de transición que asumió el mando el 1 de marzo de 1985 fue votar una ley que comprendía una amnistía a los civiles que habrían cometido delitos por móviles políticos. Gracias a esa ley de amnistía, pudieron ser liberados los presos políticos uruguayos.

En el período siguiente, comenzaron a plantearse demandas y denuncias judiciales por las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura por miembros de las Fuerzas Armadas. A partir de ese momento, con las citaciones a los militares en puerta, el comandante de Ejército, Hugo Medina, desencadena una crisis institucional declarando que no cumplirá con los pedidos del poder judicial[20]. A raíz de ello, luego de intensas negociaciones políticas, una ley de amnistía a los militares es votada por el parlamento el día antes que venza el plazo en que estaba prevista la primera comparecencia solicitada por la justicia[21].

---

20 Ver Caetano, Gerardo y José Rilla, *Historia contemporánea del Uruguay: de la colonia al siglo XXI*...

21 Según las propias palabras del entonces presidente Julio María Sanguinetti, "…la opción real está planteada entre la crisis institucional que implica el enfrentamiento, sin solución a la vista, entre el poder civil y el poder militar, y la superación de la crisis, mediante la adecuación del derecho a los hechos", Rehren, Alfredo y María del Huerto Amarillo, "Sanguinetti: liderazgo presidencial hacia la 'rutina democrática'"..., pág. 146.

Estas dos amnistías fueron presentadas como leyes simétricas por el gobierno[22]. Veremos a continuación que las disposiciones de esas dos leyes son diferentes, en cuanto a los tipos de delitos a los cuales se refieren y en cuanto a sus aspectos temporales.

2. Las dos leyes de amnistía

La Ley 15.737 votada el 8 de marzo de 1985

La importancia de esta ley radica en cuatro aspectos: proclama la amnistía para los actores de delitos políticos (o conexos a delitos políticos), crea la Comisión Nacional de Repatriación y ratifica la Convención Americana sobre Derechos Humanos del 22 de noviembre de 1969, conocida como "Pacto de San José de Costa Rica" (esta ratificación ocurre un año antes de la adopción de la amnistía a los militares y permitirá a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la redacción del reporte sobre la Ley de Caducidad –Ley 15.848– y su compatibilidad con las obligaciones internacionales de Uruguay[23]). Por último, consagra una amnistía conforme al artículo 85-14 de la Constitución[24] para los autores de delitos políticos[25] (Art. 1). Los funcionarios militares y policiales no están comprendidos en la misma[26] (Art. 5).

Asimismo es importante destacar que la ley no amnistía los autores de delitos de homicidio intencional[27] (Art. 1). La misma prevé

---

22 Por ejemplo cuando se trataba de defender la ley de amnistía uruguaya ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Ver reporte 29/92 de 1992 de la CIDH.

23 Informe 29/92 de la CIDH. Ver en: http://www.cidh.org/annualrep/92span/Uruguay10.029.htm (disponible en línea al 2 de julio de 2009).

24 Constitución de la Républica Oriental del Uruguay:
"Artículo 85.- A la Asamblea General compete...
14) Conceder indultos por dos tercios de votos del total de componentes de la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras, y acordar amnistías en casos extraordinarios…".

25 Ley 15.737: "Artículo 1º.- Decrétase la amnistía de todos los delitos políticos, comunes y militares conexos con éstos, cometidos a partir del 1º de enero de 1962".

26 "Artículo 5º.- Quedan excluidos de la amnistía los delitos cometidos por funcionarios policiales o militares, equiparados o asimilados, que fueran autores, coautores o cómplices de tratamientos inhumanos, crueles o degradantes o de la detención de personas luego desaparecidas, y por quienes hubieren encubierto cualquiera de dichas conductas".

27 "Artículo 5º… Respecto a los autores y coautores de delitos de homicidio intencional consumados, la amnistía sólo operará a los fines de habilitar la revisión de las sentencias…".

solamente la revisión de las sentencias condenatorias y estipula que en caso de confirmación de la sentencia cada año de detención sufrido será contabilizado como tres (Art. 9).

La Ley 15.848 o Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado votada el 22 de diciembre de 1986

Aprobada un año y medio después de la ley de pacificación nacional, esta ley introduce la temática de la amnistía a los funcionarios militares y policiales en la orbita jurídica uruguaya. La misma protege a los militares o policías actores de delitos políticos cometidos entre el 27 de junio de 1973 y el 1° de marzo de 1985 (Art.1), mencionando igualmente a los funcionarios equiparados[28]. Los responsables civiles de la dictadura no se encuentran por lo tanto incluidos en las disposiciones de esta ley (aunque pueden ampararse en la Ley 15.737 siempre y cuando no hayan cometido un delito de homicidio).

La norma se refiere a los delitos cometidos ya sea con un móvil político, en el ejercicio de funciones militares o policiales o en cumplimiento de órdenes recibidas por los responsables de la dictadura (Art. 1)[29]. Los autores de delitos de tipo económico no están comprendidos en esa ley (Art. 2). A su vez, al igual que en Argentina, esta normativa oficializa una concepción de la obediencia debida, aunque con la diferencia que la Ley de Caducidad no establece una presunción absoluta de obediencia debida como lo hace la ley argentina[30] de 1987.

Estas disposiciones son importantes en la medida que son susceptibles de abrir grietas a la propia ley de amnistía. ¿Cómo deben ser considerados los secuestros de niños? A primera vista no existe allí ningún móvil político, aún menos un ejercicio de las funciones militares. ¿Qué ocurre con un guardia de prisión que viola a una mujer encarcelada para su satisfacción personal? Es probable que no existan motivos políticos para hacerlo ni órdenes que lo puedan eximir

---

28 Artículo 1 de la Ley 15.848: "…ha caducado el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos cometidos hasta el 1º de marzo de 1985 por funcionarios militares y policiales, equiparados y asimilados por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones y en ocasión de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el período de facto".

29 Artículo 1 de la Ley 15.848.

30 Ley de obediencia debida (Ley 25.521). "Artículo. 1º - Se presume sin admitir prueba en contrario que quienes a la fecha de comisión del hecho revistaban como oficiales jefes, oficiales subalternos, suboficiales y personal de tropa de las Fuerzas Armadas, de seguridad, policiales y penitenciarias, no son punibles por los delitos a que se refiere el artículo 10 punto 1 de la ley Nº 23.049 por haber obrado en virtud de obediencia debida…".

de responsabilidad. Finalmente, ¿qué ocurre con los responsables militares que cometen o mandan cometer crímenes que no son por móviles políticos?

El artículo 3 de la Ley de Caducidad es un verdadero punto crítico de la amnistía uruguaya. Sin dicha disposición tendiente a controlar el Poder Judicial, la Ley de Caducidad podría haber sido vulnerada a raíz de las disposiciones amplias del artículo 1°. Esta supremacía de lo político por sobre lo judicial podría ser considerado como el aspecto crucial de la ley de amnistía uruguaya.

La redacción del artículo 3 es la siguiente:

> A los efectos previstos en los artículos anteriores, el Juez interviniente en las denuncias correspondientes, **requerirá al Poder Ejecutivo que informe**, dentro del plazo perentorio de treinta días de recibida la comunicación, **si el hecho investigado lo considera comprendido o no en el artículo 1º de la presente ley**.
>
> **Si el Poder Ejecutivo así lo comunicare, el Juez dispondrá la clausura y el archivo de los antecedentes**. Si en cambio, no contestare o informa que no se halla comprendido dispondrá continuar la indagatoria. (Los resaltados son del autor.)

Notemos que este tipo de precepto es muy raro en una ley de amnistía, siendo el uruguayo uno de los únicos casos en el mundo. Gracias a esa disposición, el actor político podrá decidir qué casos son susceptibles de ir ante la justicia y qué casos no lo son (pudiendo tener interpretaciones extensivas, como ha ocurrido con los pedidos de extradición de militares uruguayos por delitos cometidos en Argentina). Con esta fórmula, el actor político aparece como el **guardián** de la transición, y los gobernantes del futuro tienen la posibilidad de calibrar la justicia retributiva según la conveniencia del momento.

Finalmente, el artículo 4 establece la obligación del Estado de investigar sobre el destino de los desaparecidos durante la dictadura militar. Volveremos sobre esa disposición en la parte consagrada a la búsqueda de la verdad.

3. La ratificación por la Suprema Corte de Justicia en 1988 y el referéndum de 1989

El recurso ante la Suprema Corte de Justicia

El 2 de mayo de 1988, la Suprema Corte de Justicia (SCJ) uruguaya se pronunció respecto de la Ley de Caducidad y a su eventual inconstitucionalidad[31]. La Corte declara que la naturaleza jurídica de

31 Sentencia de la Suprema Corte de Justicia Uruguaya del 2 de mayo de 1988, Montevideo.

esta ley corresponde a la de una ley de amnistía de acuerdo a lo previsto por el artículo 85 numeral 14 de la Constitución de la República[32].

Una crítica importante formulada contra la Ley 15.848 se refiere al principio de la separación de poderes, característica esencial de un sistema republicano de gobierno. En esa tesitura, la Ley de Caducidad atentaría contra la "separación de poderes y las garantías de un proceso equiparable ante un tribunal jurisdiccional nacional", principio establecido en el artículo 12 de la Constitución[33]. La SCJ estimó sin embargo que dicho principio no se veía afectado. Según esta interpretación, la Constitución no prohíbe la intervención de otro poder del Estado en un proceso judicial en la medida que los titulares de la pretensión punitiva del Estado no son los jueces sino el Ministerio Público, que es un órgano del poder ejecutivo[34].

Dos de los cinco ministros de la Corte manifestaron una opinión disidente. El argumento según el cual la Ley de Caducidad no respeta la separación de poderes es el más convincente. Para estos ministros, es claro que la Constitución no autoriza a los poderes del Estado a delegar sus competencias originales (entre las cuales figuran las funciones jurisdiccionales del Poder Judicial). Al establecer que los

32 Ibídem pág. 8: "Coincide la caducidad, en sus efectos, con la amnistía, la cual por imperativo legal 'extingue el delito, y si mediara condena hace cesar sus efectos'. (C. Penal, a. 108). También en este caso, la extinción del delito o de la pena constituye su característica más definida… Tanto uno como otro instituto corresponden a la competencia específica del Poder Legislativo: la amnistía, por expresa previsión de la Carta (a. 85, No. 14); la caducidad, en mérito a la facultad del Parlamento de crear tipos penales, modificarlos y suprimirlos en todo tiempo. (Const., arts. 7, 12, 15, 18, 22, 23 y 85 núms. 1o. y 3o.; C. Penal, arts. 1 y 15 cits)".

33 Ibídem, pág. 12: "Esta disposición se impugna afirmando, en síntesis, que viola el principio de separación de poderes, desconoce la función jurisdiccional y las garantías del debido proceso… Se alega la inconstitucionalidad del artículo 3o. de la ley, afirmando que deja en manos del Poder Ejecutivo determinar en qué casos es de aplicación la exención de responsabilidad penal y en cuáles no, debiendo el juez, con mengua de su independencia técnica, atenerse a esa determinación".

34 Ibídem: "La mayoría de la Corte no comparte esta conclusión. En primer lugar, y fundamentalmente, por un principio de lógica: quien puede lo más, puede lo menos. Si el Poder Legislativo podía dictar una ley general de amnistía, porque lo faculta expresamente la Constitución, amplia, lisa y llana, con más razón podía establecer ciertos límites o controles, por estrechos o especiales que haya decidido establecer… Por otra parte, es sabido que la pretensión punitiva del Estado incumbe al Ministerio Público; la función del Juez se halla limitada o condicionada, en materia penal, por la actividad de dicho Ministerio (D. L. No. 15.365 y C.P.P.). Esa actividad no está regulada por la Constitución, sino por la ley; nada impide que otra ley atribuya a otro órgano el ejercicio de la pretensión punitiva, sin perjuicio de asegurar la independencia técnica del Ministerio Público cuando éste ejerce la acción penal".

jueces, para poder llevar a cabo un proceso contra un militar acusado de crímenes cometidos con un motivo político o por órdenes recibidas antes del 1° de marzo de 1985, deben contar con la aprobación del Poder Ejecutivo[35], el legislador estaría claramente privando al Poder Judicial de sus atribuciones jurisdiccionales previstas en el artículo 233 de la Constitución[36].

El referéndum de 1989

Luego de la sanción de la Ley de Caducidad se creó un Comité Pro Referéndum que agrupaba a distintos sectores opuestos a la amnistía, con el objetivo de recolectar las firmas necesarias para la organización de un referéndum para la derogación de la ley[37]. De esta forma se dio inicio a la campaña nacional por el **voto verde**[38] llevada a cabo por organizaciones de derechos humanos, familiares de las víctimas y dirigentes políticos, entre otros[39].

La consulta popular tuvo lugar el 16 de abril de 1989. La Ley de Caducidad fue apoyada con un 56,65% de los votos contra 43,34% que votaron por su derogación. En Montevideo el voto verde reunió un 56,40% de los sufragios marcando así una clara diferencia entre la capital y el interior del país.

En cuanto a los efectos jurídicos de la ratificación de la ley por referéndum, estos no son otros que los de mantener la vigencia de la ley[40]. Además, el recurso de referéndum contra las leyes solamente puede ser usado una vez en el plazo de un año[41]. Los efectos políticos

35 Artículo 3 de la Ley 15.848.

36 Ibídem pág. 23: "Visto está que la Constitución no ha asignado de manera alguna al Poder Ejecutivo funciones jurisdiccionales y, por tanto, el Parlamento no puede asignárselas, así como tampoco este órgano puede resolver pleitos por medio de leyes o asignarse otras funciones jurisdiccionales que las concretadas a texto expreso".

37 La Constitución uruguaya en su artículo 79 prevé el recurso a un referéndum contra las leyes votadas por el Parlamento.

38 Ese era el color de la papeleta del voto por la cual se derogaba la ley mientras que aquella de color amarillo era el voto por la cual se mantenía la ley.

39 A propósito del referéndum ver: Delgado, María M., *"Pour que le peuple puisse décider". Le référendum contre la loi sur l'impunité en Uruguay (1986-1989)*, Programme International de Stages sur les droits de l'Homme (IHRIP), Washington, 2001. Ver en: http://www.iie.org/pdfs/ihrip/Delgado-French.pdf (disponible en línea al 2 de julio de 2009).

40 López Goldaracena, Óscar, *Derecho internacional y crímenes contra la humanidad*. Serpaj, Montevideo, Uruguay, 2006, pág. 81: "El hecho de que la ley fuera confirmada por un referéndum, le otorgó sustentabilidad política pero no modificó cualitativamente su contenido antijurídico, ni lo convalidó".

41 Artículo 79 de la Constitución.

y sociales fueron mucho más importantes. La ley de caducidad se vio investida de una triple legitimación: la del poder político, la del poder judicial y –ahora– la del ciudadano.

4. Pronunciamientos internacionales sobre la Ley de Caducidad

La Ley de Caducidad en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Como se ha señalado, la Convención Americana sobre Derechos Humanos estaba en vigor en Uruguay al momento de la adopción de la Ley de Caducidad y por lo tanto obligaba al Estado uruguayo. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos analizó el caso de la Ley 15.848 y el informe N°29/92 de 2 de octubre de 1992 resume la posición de la misma respecto de la Ley de Caducidad[42].

Según dicho informe, la Ley de Caducidad viola el derecho de acceso a la justicia consagrado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XVIII) y en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (artículos 8.1 y 25.1). Asimismo, se afirma que el Estado uruguayo no cumplió con su obligación de garantizar el libre ejercicio de los derechos consagrados en la Convención a toda persona sometida a su jurisdicción (Artículo 1.1).

La Comisión –en la parte final del informe– recomienda al Estado uruguayo tomar las medidas necesarias a los efectos de identificar a los responsables de violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el período de facto y que éste otorgue a las víctimas peticionarias una justa compensación por las violaciones a las cuales se hizo referencia. Este informe vino a ratificar la postura de la Comisión con respecto a las leyes de amnistía[43].

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Chumbipuma Aguirre y otros vs. Perú[44] (conocido bajo el nombre Barrios Altos) declaró que las leyes de amnistía peruanas son incompatibles con la Convención, no teniendo por lo tanto ningún efecto jurídico. Esta sentencia es un antecedente de gran importancia ya que cristaliza a través de un órgano jurisdiccional la posición del sistema interamericano respecto de las leyes de amnistía para los actores

42 Informe 29/92 de 1992.

43 Ver informes 28/92 y 34/96 para los casos de las amnistías en Argentina y Chile.

44 Corte IDH. Caso Barrios Altos vs. Perú. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párrafos 42, 43 y 44.

de violaciones masivas a los derechos humanos. Esta sentencia fue confirmada en el 2006, por dos otras sentencias en las cuales se planteaban –entre otros temas– el de las leyes de amnistía[45] (La Cantuta vs. Perú[46] y Almonacid y otros vs. Chile[47]).

La Ley de Caducidad uruguaya posee la misma naturaleza jurídica que las leyes de amnistía peruanas (y chilena), por lo que podría ser objeto del mismo análisis por parte de la Corte Interamericana[48].

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, órgano instituido para realizar el seguimiento de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, formuló las siguientes observaciones:

La Ley de Caducidad viola los artículos 2-3 del Pacto (derecho a un recurso efectivo a todas las víctimas de violaciones a los derechos humanos). Ello fue afirmado en 1993[49] y nuevamente en 1998[50]. Esta ley viola asimismo el artículo 7 (tratamiento cruel de las familias de las víctimas) y 16 (reconocimiento de la personalidad jurídica)[51]. En el

45 La Corte está conociendo en este momento un caso que se refiere a la amnistía en Brasil. Para ver la demanda interpuesta por la CIDH, Caso 11.552, presentado el 26 de marzo de 2009.

46 Corte IDH. Caso La Cantuta vs. Perú. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 174.

47 Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 114.

48 En este momento, la CIDH está conociendo de un caso que está relacionado con la ley de caducidad y que podría eventualmente llegar ante la Corte IDH.

49 CCPR/C/79/Add.19, 5 mayo de 1993, párr. 7.

50 CCPR/C/79/Add.90, 8 abril de 1998, párr. 7.

51 Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre países de América Latina y el Caribe (1977-2004), Centro de Derechos Humanos Universidad de Chile/OHCHR, Santiago, 2005, pág. 501, párr 7: "El Comité expresa una vez más su honda preocupación con respecto a la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado y su profunda inquietud por las consecuencias que tiene esa ley para el cumplimiento del Pacto. A ese respecto, el Comité destaca la obligación que tienen los Estados partes en virtud del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto de garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido violados pueda interponer un recurso efectivo ante la autoridad competente judicial, administrativa, legislativa o de otro carácter. El Comité observa con honda preocupación que en algunos casos el hecho de mantener la Ley de Caducidad excluye de manera efectiva la posibilidad de investigar casos pasados de violaciones de derechos humanos y, por consiguiente, impide que el Estado parte asuma la responsabilidad de permitir que las víctimas de esas violaciones interpongan un recurso efectivo. Asimismo, el Comité considera que la Ley de Caducidad viola el artículo 16 del Pacto por lo que se refiere a las personas desaparecidas y el artículo 7 en relación con los familiares de esas personas".

mismo documento, el Comité recomienda al Estado uruguayo tomar las medidas legislativas necesarias para corregir los efectos de la Ley de Caducidad y asegurar que las víctimas de dichas violaciones tengan acceso a un recurso útil y efectivo ante las instancias jurisdiccionales nacionales[52].

Los argumentos del Estado en defensa de la ley de caducidad giran en torno a ese concepto **weberiano** de la ética de la responsabilidad[53] aplicado en términos jurídicos a través de las limitaciones de los intereses individuales en función del interés general. Las disposiciones de la Constitución uruguaya en su artículo 7 consagran esa limitación y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 30 también. Ese es uno de los argumentos esgrimidos por el Estado en los casos mencionados en el informe 29/92 de la CIDH y por Julio María Sanguinetti (presidente uruguayo de 1985-1989 y 1995-1999) cuando contesta a una petición de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos-Desaparecidos[54] el 29 de diciembre de 1997.

Importancia del derecho internacional en el sistema jurídico uruguayo

Uno de los aspectos sorprendentes de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia uruguaya es, sin lugar a dudas, la ausencia total de referencias al derecho internacional (tanto de parte de los ministros de la Corte como de los abogados que invocaron la inconstitucionalidad de la ley). Al igual que en muchos otros países, existe en Uruguay una resistencia de los tribunales nacionales al momento de aplicar el derecho internacional.

La arquitectura jurídica y constitucional uruguaya es funcional a esta tradición. Por un lado, el orden jurídico uruguayo le otorga la jerarquía de ley a los tratados y pactos internacionales y por otra parte,

52 Ibídem, párr. 11.

53 A propósito de la ética de la responsabilidad en el marco de las transiciones del Cono Sur, ver Zalaquett, José, "The Mathew O. Tobriner Memorial Lecture. Balancing Ethical Imperatives and Political Constraints: The Dilemma of New Democracies Confronting Past Human Rights Violations". *Hastings Law Journal*, Vol. 43, Nº6, University of California/Hastings College of the Law, August 1992, págs. 1425-1438. También en idioma castellano en http://www.cdh.uchile.cl/conferencias_charlas/zalaquett/Zalaquett_Tobriner_Final.pdf (disponible en línea al 2 de julio de 2009).

54 Informe del Poder Ejecutivo. Asunto: Respuesta a la petición presentada por Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos-Desaparecidos el 16.04.1997 (29.12.1997) Ver en: http://www.trilce.com.uy/pdf/anexos/11b-familiares-doc.pdf (disponible en línea al 2 de julio de 2009). "Aún la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en San José de Costa Rica en 1969 reconoce que los derechos de cada persona están limitados por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática…".

en ningún momento reconoce a la comunidad internacional como fuente de normas **imperativas**, **universales** e **inderogables**. Cabe señalar además que en Uruguay la jurisprudencia y la costumbre no son fuentes de derecho. El derecho internacional sería parte del orden jurídico interno únicamente cuando existe una ratificación por el parlamento y en ese caso tendría una jerarquía legal. La única puerta de entrada para los instrumentos de protección a los derechos humanos –y más particularmente las normas de *jus cogens*– en el sistema uruguayo no ratificados por el parlamento sería el artículo 72 de la Constitución[55]. Veremos que ese es uno de los argumentos utilizados por algunos juristas para defender la idea de que esa ley es nula.

A su vez, la cultura jurídica del operador del derecho en Uruguay no es propicia para integrar normas internacionales en contradicción con normativa nacional. La sub-utilización del sistema interamericano de derechos humanos en Uruguay[56] o las dificultades encontradas por Uruguay a la hora de aplicar los estándares previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de prisión preventiva[57], son indicadores de esos problemas de interfaz entre ámbito externo y ámbito interno.

5. Estado del debate actual: interpretación, nuevo referéndum, anulación y derogación

La interpretación de la ley de amnistía[58]

Una de las propuestas planteadas en noviembre 2005 por los legisladores de la izquierda uruguaya en el poder desde el mes de

55 "Artículo 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 de gobierno". Ver Ochs, Daniel, "El derecho internacional humanitario y la Ley uruguaya No. 15.848 de Caducidad de la pretensión punitiva del Estado", Trabajos on-line, Facultad de Derecho Universidad Católica del Uruguay. Ver en: http://www.ucu.edu.uy/Facultades/Derecho/areasydepartamentos/constitucional_ddhh/trabajos_on_line/Ley%20de%20%20caducidad%20(Ochs).pdf (disponible en línea al 2 de julio de 2009).

56 Canton, Santiago A., "Amnesty Laws", en *Victims Unsilenced. The Inter-American Human Rights System and Transitional Justice in Latin America*. Due Process of Law Foundation, Washington DC, 2007, pág. 176.

57 Camaño Viera, Diego, "La falta de reconocimiento de los estándares internacionales sobre prisión preventiva en la justicia uruguaya", en *Anuario de Derechos Humanos*, No. 3, Universidad de Chile, Centro de Derechos Humanos, Santiago de Chile, 2007.

58 Ver Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, No. 58-Tomo 428, 15 de noviembre de 2005. C.S 250. Ver también Diario La República, "Ley de Caducidad: El Frente definirá en marzo futuro de la norma interpretativa", 15 de enero de 2006.

marzo del mismo año fue un proyecto de ley interpretativo de la Ley de Caducidad. El artículo 4 del proyecto decía lo siguiente:

> Quedan excluidos de la caducidad de la pretensión punitiva del Estado, los siguientes delitos:
>
> 2) **Los delitos que hubieren cometido los civiles y los mandos militares o policiales que actuaron durante el período comprendido entre el 27 de junio de 1973 y el 1º de marzo de 1985, cualquiera fuere su cargo**.
>
> 3) Los delitos cometidos **fuera del territorio nacional**.
>
> 4) Los delitos de **privación de libertad y los de sustracción o retención de menores que hubieran continuado consumándose con posterioridad al 1º de marzo de 1985**. (Los resaltados son del autor.)

La intención del proyecto era clara: por una parte mantener la ley de amnistía y por otra parte vaciarla de su contenido. El numeral cuarto pretendía resolver una polémica surgida a raíz del hecho que las desapariciones forzadas no se encuentran tipificadas en el código penal como tales. A pesar de ello, el orden jurídico debe contemplar la acción delictuosa, de allí que se recurrió a la figura de **privación de libertad**[59] que es un delito que continúa a consumarse más allá del período establecido en la ley de caducidad para amnistiar a los militares.

A pesar de ello, muchas de las disposiciones de ese proyecto son jurídicamente irrelevantes porque se deducen de la lectura de la propia ley de amnistía o de los principios del derecho uruguayo. Por ejemplo, es superfluo resaltar que los delitos cometidos fuera del territorio no están incluidos en la ley. Este proyecto debe ser leído en su intencionalidad política. Por una parte el gobierno elude el costo político de una derogación o anulación, y por otro lado, vacía el contenido de la ley limitando notoriamente su espectro de aplicación.

Ese proyecto no convocó la adhesión de los parlamentarios y menos aún de las ONG de derechos humanos porque la interpretación, aún perforando la ley, legitima la ley y admite que los crímenes contra la Humanidad quedan impunes. Finalmente, es legítimo preguntarnos –en ausencia de una amenaza militar inminente y actual– hasta qué punto no se trata de un atajo inmoral en la resolución de los problemas del pasado. En consecuencia el proyecto fue descartado y la solución de la interpretación fue abandonada.

---

59 Artículo 281 del Código Penal uruguayo.

Miradas cruzadas:
El caso de la anulación de las amnistías en Argentina

El caso de Argentina presenta varias peculiaridades que influyen en el proceso uruguayo particularmente teniendo en cuenta que las leyes de amnistía (Ley de Punto Final y Ley de Obediencia Debida) fueron anuladas, tanto por impulso judicial[60] como por impulso político[61]. Es relevante mencionar que las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos en materia de amnistías jugaron un papel relevante como fuente para las sucesivas sentencias (caso Barrios Altos).

La derogación y la anulación de la Ley de Caducidad

A partir del año 2005 nace una movilización importante desde la sociedad civil en torno a la anulación de la ley de amnistía. Esa idea de la anulación –que seguramente no es independiente de los eventos en Argentina en torno a las anulaciones de las leyes de amnistía– está basada en varios supuestos. Por una parte los defensores de la anulación señalan que la derogación de la ley no tendría efecto porque el principio de no retroactividad de la ley penal impediría que se lleven a cabo procedimientos penales en contra de las personas beneficiadas hoy por la amnistía[62]. Por otro lado, la ley de caducidad sería nula porque se opone a normas de *jus cogens*[63] desde el momento de su

60 En el año 2001 el juez Gabriel Cavallo declara las leyes de Obediencia Debida y Punto Final nulas (Sentencia del Juez Federal argentino Gabriel Cavallo, del 6 de marzo de 2001. Buenos Aires, Argentina. Causa 8686/2000). La derogación del año 1998 no tenía un alcance retroactivo. La anulación por parte del magistrado Cavallo le da eficacia retroactiva la ley penal, como si nunca hubiese existido la amnistía. La sentencia fue confirmada por los tribunales de alzada (Sentencia del 14 de junio de 2005). Ver Sentencia de la Corte Suprema argentina, Simón, Julio Héctor y otros s/privación ilegítima de la libertad, recurso de hecho, causa N° 17.768, 14 de junio de 2005. Ver también Fernández Valle, Mariano, "La Corte Suprema argentina frente al legado de la última Dictadura Militar: reseña del caso Simón", en José Zalaquett (Dir.), *Anuario de Derechos Humanos 2006*. Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Santiago de Chile, 2006, págs. 165-174.

61 Con la llegada de Nestor Kirchner a la presidencia de la República en el año 2003, el impulso político para la lucha contra la impunidad se encuentra en su apogeo, y el 3 de septiembre de 2003 el Congreso de la Nación Argentina anula las leyes de amnistía (Ley 25.779 del 3 de septiembre de 2003). Las leyes de amnistías ya habían sido derogadas por el Congreso en 1998, planteando en su momento el problema de la aplicación retroactiva de la ley penal.

62 Es importante aclarar que el principio de no retroactividad de la ley penal es un principio legal (Artículo 15 del Código Penal uruguayo) y solamente podría ser considerado como constitucional a través del ya mencionado artículo 72 de la Constitución.

63 El artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 define la norma de *jus cogens* como "una norma imperativa de derecho internacional general… aceptada y reconocida por la comunidad internacional

concepción. Además los crímenes cometidos durante la dictadura militar son crímenes contra la Humanidad y por consiguiente son imprescriptibles y no **amnistiables**[64].

La posibilidad de un nuevo referéndum

Frente a la negativa por parte del parlamento de considerar la anulación de la ley, la sociedad civil y las organizaciones de derechos humanos adoptaron la estrategia de juntar firmas a los efectos de volver a plantear un recurso de referéndum[65]. En ese caso sería posible que para las elecciones nacionales, en octubre de 2009, se organice la consulta popular en ejercicio de la democracia directa[66].

Pronunciamientos por inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia y del Poder Ejecutivo

En el marco de la causa Sabalsagaray Curutchet, el Ministerio Público solicitó a la SCJ un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la Ley de Caducidad. La Corte le confirió traslado al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo para que se expidiera sobre ese punto antes de resolver. El 17 de febrero de 2009, el Poder Ejecutivo se pronunció en favor de la inconstitucionalidad de la ley (por medio de un allanamiento al planteo de inconstitucionalidad[67]) y el 25 de febrero el parlamento se pronunció en igual sentido[68]. Falta aún el pronunciamiento definitivo de la SCJ en el caso particular de Nibya Sabalsagaray (que tendrá efectos unicamente respecto a ese caso).

III. Justicia retributiva: La perforación de la ley de amnistía

Cómo ha sido establecido en la parte consagrada a la amnistía, la estrategia del gobierno de izquierda uruguayo en el poder desde el

---

de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter".

64 López Goldaracena, Óscar, *Derecho internacional y crímenes contra la humanidad...,* págs. 76 a 79.

65 Brecha, "Se lanzó la campaña por la anulación de la Ley de Caducidad", 8 de febrero de 2008.

66 Radio El Espectador, "Lanzan campaña para anular la Ley de Caducidad", 19 de junio de 2006. Ver en: http://www.espectador.com/nota.php?idNota=71440 (disponible en línea al 2 de julio de 2009).

67 Diario La República, "Poder Ejecutivo: la Ley de Impunidad es inconstitucional", 18 de febrero de 2009.

68 Diario La República, "Histórico: Parlamento se pronunció por la inconstitucionalidad de la Ley de Caducidad", 26 de febrero de 2009.

primero de marzo de 2005 en cuanto a la ley de amnistía tiene tres componentes esenciales:

- En primer lugar, ni el gobierno de Vázquez ni la mayoría parlamentaria del mismo partido (que posee la mayoría absoluta en cada una de las cámaras) tienen la intención de actuar sobre la ley de caducidad anulándola o derogándola. Las fuerzas políticas de izquierda no están dispuestas a asumir el costo político que ello implica.
- En segundo lugar, como lo veremos, el objetivo aparente del gobierno consiste en vaciar poco a poco la ley de su contenido, permitiendo o favoreciendo procesos a militares y civiles que participaron en la dictadura.
- Por último, la perspectiva de una anulación por referéndum trae consigo la ventaja de trasladar la responsabilidad del proceso al ciudadano. En esa eventualidad, ni el poder político, ni la Suprema Corte de Justicia –verdadero responsable de anular la ley– tendrían que tomar decisiones difíciles en cuanto a la ley de amnistía.

Para lograr desarrollar esa estrategia triple, el gobierno dispone de varias herramientas: permitir la extradición de militares requeridos por países extranjeros; los procesos a los civiles no incluidos en la ley de amnistía; los procesos a policías y militares no incluidos en la ley de amnistía, y el referéndum de octubre de 2009.

Asimismo no debemos perder de vista, como ya se ha mencionado cuando fuera descrita la ley de amnistía, que es el Poder Ejecutivo el que tiene el poder de dejar actuar al juez y que, en todos los casos, es el político de turno quien tiene la conducción del proceso que puede poner en marcha o no la justicia penal[69].

En cuanto al Poder Judicial, a pesar de los impulsos provenientes de los tribunales inferiores, la Suprema Corte de Justicia no se ha expresado desde el año 1988 sobre la constitucionalidad de la ley. Las declaraciones de inconstitucionalidad (declaraciones políticas **sin un valor jurídico**) por parte del Poder Ejecutivo y Legislativo, pedidas por la SCJ, demuestran una necesidad de blindarse políticamente antes de tomar una posición jurídica.

1. Los mecanismos de jurisdicción extraterritorial

Los pedidos de extradición que se procesan conciernen los crímenes cometidos durante la dictadura en el marco del Plan Cóndor, y también tienen que ver con la nacionalidad de las víctimas. Hacia

69 Artículo 3 de la Ley 15.848.

finales de los años 90 y principios de esta década, comenzaron a plantearse pedidos de extradición de militares uruguayos por crímenes cometidos en el marco del Plan Cóndor[70] (ya en 1986 Uruguay había negado pedidos de extradición de militares uruguayos requeridos por la justicia Argentina[71]). Al principio, la actitud del gobierno uruguayo fue la de seguir negando los pedidos de extradición considerando que los casos de los militares requeridos se encontraban incluidos dentro de la ley de caducidad[72]. Con el correr de los años, los pedidos de extradición continuaron[73] y a partir del 2004, Uruguay comenzó a aprobar algunas extradiciones[74]. A partir del año 2005, los pedidos de extradición aprobados son mucho más numerosos[75] (hubo casos de militares uruguayos que huyeron para evitar las extradiciones[76] o incluso declaraciones por parte de los mandos militares que analizan la posibilidad de juzgar a los militares en Uruguay a los efectos de evitar

70 Reuters, "Abogada francesa pide captura de ex dictador uruguayo", 26 de noviembre de 1998. Diario Página 12, "Uruguay, último paraíso de la impunidad. Silencio de plomo", 10 agosto de 2003, Buenos Aires, Argentina. Radio El Espectador, "El juez argentino Rodolfo Canicoba Corral libró la orden de captura internacional de Gavazzo, Silveira, Cordero y Campos Hermida", 26 de junio de 2001. Europa Press, "Argentina/Uruguay. Un juez argentino ordena la detención de cuatro militares uruguayo", 23 de junio de 2001.

71 Reuters, "Uruguay negaría información de militares a gobierno argentino", 13 de septiembre de 2000.

72 Reuters, "Uruguay niega arrestos de militares pedidos por Argentina", 6 de julio de 2001. Reuters, "Uruguay sigue negando arrestos militares pedidos por Argentina", 7 de agosto de 2001,.

73 NOTIMEX - Agencia Mexicana de Noticias, "Piden detención de militares que operaron plan Cóndor en Argentina", 1 de septiembre de 2003. Reuters, "Justicia chilena pide extradición militares uruguayos por crimen", 29 de diciembre de 2003.

74 AP español, "Aprueban extradición de militares uruguayos a Chile por Berríos", 8 de septiembre de 2004. Agencia EFE, "Argentina pide detención y extradición de militares uruguayos", 21 de octubre de 2005. Diario La República, "Juez federal argentino Daniel Rafecas prioriza indagación sobre 'Caso Orletti'", Uruguay, 8 de diciembre de 2005.

75 AFP, *"Tres militares uruguayos fueron extraditados a Chile",* 18 de abril de 2006. Diario La Nación, "Aceptan extraditar uruguayos a la Argentina", Buenos Aires, 8 de diciembre de 2006. Diario el País, "Juez envía pedido de extradición de Cordero", Montevideo, 2 de marzo de 2007. Diario La República, "'Drácula' sacó pasaje de ida", Montevideo, 29 de noviembre de 2007. Agencia AP, "Arrestan coronel uruguayo por extradición a Paraguay", 7 de diciembre de 2007.

76 Diario La República, "Sospechan que el prófugo Cordero huyó de Brasil para sortear su inminente extradición", Montevideo, 2 de enero de 2006. Reuters, "Militar Uruguayo detenido por el caso Gelman se fuga", 3 de julio de 2006.

las extradiciones a Argentina[77]). Los pedidos vienen esencialmente de Argentina, pero también de España, Chile, Paraguay o Italia[78].

También hubo casos de militares uruguayos que fueron detenidos en el exterior en aplicación de jurisdicción extraterritorial por crímenes cometidos contra nacionales de esos países[79].

2. Los procesos a los mandos civiles

En la parte consagrada a las leyes de amnistía hemos visto que la ley de amnistía uruguaya no concierne a los civiles[80]. También se ha mencionado que estas dos leyes siempre han sido presentadas como dos leyes simétricas por los defensores de la impunidad[81]. A pesar de ello, las dos leyes presentan numerosos contrastes, abarcan marcos temporales diferentes y, sobretodo, no cubren exactamente el mismo tipo de delitos. Por ejemplo, la Ley 15.737 (ley para los civiles) no amnistía los delitos de homicidio, mientras que la Ley 15.848 tiene prevista esa posibilidad.

En esa medida, si se piensa la Ley 15.737 tomando en cuenta que podría beneficiar tanto a los civiles que participaron en actividades de guerrilla como a los mandos civiles de la dictadura, nos encontramos con la constatación siguiente: los mandos civiles de la dictadura implicados en delitos de homicidio no están amparados por ninguna amnistía. En consecuencia pueden ser pasibles de rendir cuentas ante la justicia penal por los crímenes que hubiesen cometido.

De esa forma, a partir de principios de la presente década comenzaron a interponerse demandas ante la justicia penal en contra de Juan María Bordaberry (antiguo presidente de Uruguay –electo en 1971– que llevó a cabo el golpe de Estado del 27 de junio 1973 en cooperación con las fuerzas armadas y se constituyó en el primer dictador del período de facto, coincidiendo con el período más violento de la dictadura[82]) y

---

77 Diario El Clarín, "Las violaciones a los derechos humanos en el Cono Sur; Uruguay, el Ejército analiza juzgar a los militares de la dictadura", Argentina, 23 de junio de 2006.

78 Diario La República, "Justicia italiana también reclama los Cóndores", Montevideo, 11 de enero de 2008.

79 Radio El Espectador, "Tróccoli podría ser juzgado en Italia", Montevideo, 24 de diciembre de 2007, http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=111933 (disponible en línea al 30 de julio de 2009).

80 Se podría suponer que éstos ya fueron beneficiados con la ley de amnistía número 15.737.

81 Veremos que ese razonamiento viene a justificar la teoría de la guerra también llamada **teoría de los dos demonios**.

82 Por más información sobre la dictadura Uruguay, referirse a Caetano, Gerardo y José Rilla, *Breve historia de la dictadura*...

Juan Carlos Blanco (el antiguo ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay durante el período de facto; particularmente sería responsable de los asesinatos ocurridos en Argentina de los legisladores Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz, y de los militantes del Movimiento de Liberación Nacional Rosario Barredo y William Whitelaw).

El 16 de noviembre, por primera vez, un juez uruguayo, Roberto Timbal, procesó al ex dictador y su canciller por ser responsables de los homicidios de las cuatro personas mencionadas[83]. En un primer momento se había desechado el procesamiento por considerar que se había operado una prescripción por los referidos homicidios[84].

A pesar de esos procesamientos de gran valor simbólico, no hubo –hasta el momento– otros procedimientos en contra de civiles involucrados en crímenes de sangre durante la dictadura.

3. Los casos no incluidos dentro de la ley de amnistía

La ley de amnistía a los militares uruguayos ofrece otros flancos débiles para el intérprete del derecho a la hora de entablar procedimientos propios de la justicia retributiva. Las desapariciones (consideradas como delitos continuados o permanentes), los crímenes cometidos en el exterior o en las fechas no previstas en el período cubierto por la amnistía, serían formas de eludir la impunidad.

El presidente de la Republica declaró el primero de marzo de 2005, en oportunidad de la asunción del mando, que la ley de amnistía no se aplicaba a los casos de los asesinatos de Zelmar Michelini, Héctor Gutiérrez Ruiz, así como el de María Claudia, la nuera de poeta argentino Juan Gelman[85]. En el correr de los años 2005 a 2007, el Poder Ejecutivo (Ministerio de Defensa Nacional) consideró excluidos de la ley de caducidad numerosos casos que el poder judicial le sometió a consideración[86] (siempre en virtud del artículo 3 de la Ley 15.848).

---

83 Diario La Nación, "Uruguay: detuvieron al ex dictador Bordaberry", Buenos Aires, Argentina, 17 de noviembre de 2006. Diario Página 12, "Cárcel para el dictador Bordaberry", Buenos Aires, Argentina, 17 de noviembre de 2006. Diario La República, "Juez procesó a Bordaberry y Blanco por asesinatos de Michelini y Gutiérrez Ruiz", Montevideo, 17 de noviembre de 2006.

84 Diario El País, "Juez confirmó la decisión de no procesar a Bordaberry y Blanco", Montevideo, 23 de noviembre de 2005.

85 Ver discurso del presidente Tabaré Vázquez del primero de marzo de 2005, http://www.presidencia.gub.uy/_web/pages/vazquez06.htm (disponible en línea al 30 de julio de 2009).

86 Resolución 365 del 31/10/05 (MDN); Resolución 368 del 31/10/05 (MDN); Resolución 430 del 12/12/05 (MDN); Resolución 627 del 24/05/06 (MDN); Resolución 748 del 02/08/06 (MDN); Resolución 1230 del 16/04/07 (MDN); Resolución 1261 del 14/05/07 (MDN); Resolución 1290 del 11/06/07 (MDN); Resolución 1454 del 10/09/07

De 2006 a 2009 varios militares uruguayos, presuntamente culpables de crímenes cometidos en tiempos de dictadura, fueron detenidos y recluidos, sea por sentencia de condena o en prisión preventiva. De esa forma, en septiembre de 2006 ocho militares fueron procesados por el juez Charles[87] acusados de la desaparición de Adalberto Soba (considerando que se trata de un delito permanente). A raíz de ese procesamiento, uno de los militares se suicidó[88].

A partir de entonces, los procedimientos en contra de militares y civiles perpetradores de violaciones a los derechos humanos se suceden[89]. En marzo de 2009, la justicia uruguaya condenó –por primera vez– a ocho militares con participaron en la represión durante la dictadura por el homicidio de 28 personas[90] (las penas se escalonaron entre 20 y 25 años de penitenciaría).

4. Caso Gregorio Álvarez

Gregorio Álvarez fue el último dictador durante el período de facto. El 17 de diciembre de 2007 fue acusado[91] y puesto en prisión preventiva por el crimen de genocidio[92] por medio de desaparición

(MDN); Resolución 1577 del 12/11/07 (MDN); Resolución 1727 del 18/02/08 (MDN). Todas estas resoluciones están disponibles en la página de la Presidencia en la parte consagrada a la legislación, http://www.presidencia.gub.uy/_web/pages/legal.htm#res (disponibles en línea al 30 de julio de 2009).

87 Agencia AFP, "Procesan a ocho ex militares en Uruguay por violaciones a los DDHH", 11 de septiembre de 2006. Diario el País, "Los militares ante la Justicia", Montevideo, 12 de septiembre de 2006. Diario La Nación, "Uruguay: Procesan por primera vez a militares", Buenos Aires, 12 de septiembre de 2006.

88 Agencia AFP, "Proceso a militares y suicidio conmocionan al ámbito castrense en Uruguay", 14 de septiembre de 2006.

89 Agencia AP, "Uruguay: justicia ratifica procesamiento a dos militares", 27 de febrero de 2007. Agencia AP, "Uruguay: general ante tribunales por desapariciones", 30 de octubre de 2007. Diario La República, "Más militares, policías y civiles a juez en dos causas emblemáticas", 20 de abril de 2009.

90 Diario El País, "Plan Cóndor: 20 a 25 años de condena a militares y policías", 28 de marzo de 2009. Diario La Nación, "Uruguay: condena a ocho represores por el Plan Cóndor", 29 de marzo de 2009.

91 Diario El País, "Procesaron a Gregorio Álvarez por delitos de desaparición forzada", Montevideo, 17 de noviembre de 2007.

92 Ley 18.026, Cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de lucha contra el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad. La definición de genocidio es de las más extensivas que existen, el artículo 16 de la ley incluye a los grupos sindicales, o con identidad propia fundada en razones de género, orientación sexual, culturales, social… http://200.40.229.134/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18026&Anchor= (disponibles en línea al 30 de julio de 2009).

forzada[93] (bajo la nueva legislación aprobada el 25 de septiembre de 2006 por Ley 18.026). Uno de los aspectos más interesantes de esta acusación radica en el hecho que se aplica la legislación sancionada en el 2006 de forma retroactiva. La acusación de Gregorio Álvarez (también llamado el Goyo Álvarez por la posición que ocupó y por la violencia que caracterizó su acción en los años anteriores a la toma de posesión del cargo de presidente) se ve revestida de un enorme valor simbólico[94]. El Tribunal de Apelación mantuvo el procesamiento con prisión de Álvarez, aunque cambió la tipificación de desaparición forzada (para no contrariar el principio de legalidad) por el de homicidio agravado[95].

5. La justicia retributiva y la institucionalidad democrática

Lo podemos comprobar empíricamente, a pesar de ese regreso de la justicia retributiva y de algunas manifestaciones de malestar sin consecuencias por parte de algunos militares[96], la gobernabilidad democrática no es afectada por estos hechos, que manifiestamente alteran los equilibrios entre justicia y consolidación democrática de los años 80.

IV. Búsqueda de la verdad. Políticas de verdad como expresión de un derecho a saber

Desde el regreso de la democracia, las políticas de verdad desarrolladas por los sucesivos gobiernos fueron parciales y –por lo general– se encontraron ante la falta de cooperación por parte de los sectores castrenses.

---

93 La desaparición forzada es considerada por el juez Charles un delito permanente mientras no se establezca el destino o paradero de las víctimas. A su vez, ese delito es una de las formas de llevar a cabo el crimen de genocidio (literal B/ del artículo 16 de la Ley 18.026).

94 Diario El País, "Álvarez, un símbolo", Montevideo, 9 de diciembre de 2007.

95 Diario La República, "Tribunal agrava imputaciones al Goyo y Larcebeau", Montevideo, 24 de octubre de 2008.

96 Diario Página 12, "Viejos golpistas que nunca mueren", Buenos Aires, 30 de diciembre de 2005. AFP, "Uruguay: jefe militar dice 'luchar' para evitar 'quiebre institucional'", 18 de julio de 2005. Diario El Comercio, "El Ejército uruguayo defenderá ante los jueces a los torturadores de la dictadura", España, 19 de julio de 2005. Diario La Reforma, "Asoma crisis en Uruguay", México, 20 de julio de 2005.

1. La Comisión Investigadora sobre Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron[97]

En 1985, a la salida de la dictadura, el parlamento uruguayo estableció dos comisiones de investigación oficiales que se referían a las violaciones a los derechos humanas ocurridas durante la dictadura. Ambas comisiones fueron creadas en el ámbito del Poder Legislativo, como comisiones parlamentarias. Los resultados arrojados por estas dos comisiones fueron poco concluyentes aunque es relevante mencionar algunos.

La Comisión Investigadora sobre Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron, creada dentro de la estructura de las comisiones parlamentarias de la Cámara Baja, repertorió 164 casos de desapariciones forzadas[98]. El informe final fue presentado ante la Cámara de Representantes en noviembre de 1985, pero sin que se llevara a cabo una publicación.

La Comisión entrevistó a unos 75 personas, testigos de los actos de detención o familiares de las personas desaparecidas. Asimismo, el informe menciona que se recibió información de organismos oficiales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas) o privados nacionales e internacionales (SERPAJ, IELSUR, Amnistía Internacional, CELS entre otros). Los referidos testimonios tenían el carácter de reservado para proteger a los que intervinieron en las investigaciones.

La labor consistió en identificar a los uruguayos desaparecidos en Uruguay y a aquellos desaparecidos en el exterior. Las conclusiones hacen alusión al hecho que la mayoría de las desapariciones ocurrieron entre 1975 y 1978. De los 164 desaparecidos, 32 lo habrían sido en Uruguay, 127 en Argentina, tres en Chile y dos en Paraguay. De esos datos se puede inferir que –ya en esa fecha– existía una coordinación represiva entre las dictaduras de los países del Cono Sur, que involucró a Uruguay.

El informe menciona la práctica de tortura en centros de detención clandestinos, el trato cruel al que fueron sometidos las víctimas, menciona los casos de niños secuestrados que fueron probable-

97 Comisión Investigadora sobre Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron, *Investigación histórica sobre detenidos desaparecidos. En cumplimiento del artículo 4° de la Ley 15.848*, Tomo IV, págs. 4-22. La Comisión fue creada en abril de 1985, http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2007/06/2007060509.htm (disponible en línea al 30 de julio de 2009).

98 Ibídem, "Conclusiones al informe final", pág. 16.

mente entregados **a los familiares del mismo aparato represivo**. La Comisión informa asimismo que se comprobó la constancia de tumbas "NN", coincidiendo con las fechas en que se producen las desapariciones.

La Comisión también menciona en sus conclusiones que se habrían identificado a 61 militares uruguayos y 3 extranjeros que son, reiterada y coincidentemente, citados en los testimonios como directamente vinculados a las torturas y desapariciones. La Comisión aprobó una resolución (de fecha 4 de noviembre de 1985) en la cual se decidió remitir los antecedentes de las actuaciones conjuntamente con la nómina de los oficiales de las Fuerzas Armadas y policiales al Poder Ejecutivo, para que éste **proceda en consecuencia**.

Notemos, finalmente, que el lenguaje utilizado por los legisladores no deja entrever que se esté buscando una justificación al actuar de los perpetradores de las violaciones. No encontramos rastros de la teoría de los dos demonios, ni tampoco de la teoría de la guerra. El numeral 11 de las conclusiones dice: "Que estos hechos sólo ocurren cuando la sociedad pierde el control de las instituciones democráticas y la degradación de algunos hombres encuentra libre impunidad para su monstruosa acción". En el numeral 13 el informe agrega: "el Poder Legislativo… está seguro que el Poder Judicial, dotado idónea, técnica y constitucionalmente, podrá avanzar rápida y definitivamente en el esclarecimiento total de los hechos, enjuiciamiento y condena de los culpables".

De modo que la Comisión parlamentaria aparece en un momento en dónde la cuestión de la impunidad a los perpetradores de violaciones masivas a los derechos humanos no se había planteado.

En cuanto a la Comisión Investigadora sobre el Secuestro y Asesinato Perpetrados contra los ex legisladores Héctor Gutiérrez Ruiz y Zelmar Michelini[99], esta no arrojó ningún resultado concluyente.

2. El informe de SERPAJ: Uruguay nunca más[100]

En diciembre de 1989, SERPAJ publica *Uruguay nunca más,* un informe fruto de un esfuerzo de la sociedad civil para divulgar la

99 Comisión Investigadora sobre el Secuestro y Asesinato Perpetrados contra los ex legisladores Héctor Gutiérrez Ruiz y Zelmar Michelini, *Reporte final*. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, No. 1968, vol. 631, noviembre de 1985.

100 SERPAJ - Servicio Paz y Justicia, *"Uruguay nunca más", Informe sobre la violación a los derechos humanos (1972-1985).* Montevideo, diciembre de 1989, tercera edición.

verdad sobre las violaciones a los derechos humanos en Uruguay. El reporte detalla las violaciones a los derechos humanos ocurridas en Uruguay entre 1972 y 1985. El documento no se limitó a las desapariciones forzadas, pretendió abarcar una descripción de todas las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el período en Uruguay.

Serpaj pudo publicar esa obra con el apoyo financiero de la ONU, de iglesias extranjeras, y organizaciones internacionales de derechos humanos[101]. En lo que se refiere a la metodología empleada, ésta consistió en entrevistas a cientos de presos políticos y torturados durante el período de facto.

En el reporte se identifican 171 desapariciones forzadas, aunque el objetivo del trabajo no era llevar a cabo una investigación sobre su paradero. También se menciona la aplicación sistemática de la tortura, el alto índice de prisión política y las muertes atribuibles a las Fuerzas Armadas.

3. La Comisión para la Paz (COMPAZ) y "la verdad posible"

Antecedentes

Una vez ratificada la Ley 15.848 por referéndum, la temática de los derechos humanos desapareció del espacio público dando la impresión que había quedado sellada. A pesar de ello –a través del trabajo incansable de las organizaciones de derechos humanos y de la acción de algunos sectores políticos– en el correr de la segunda mitad de los años 90, el tema del cumplimiento del artículo cuarto vuelve a los primeros planos (hemos hecho referencia en el presente trabajo al artículo 4 de la Ley de Caducidad, en el cual se obliga al Estado a investigar sobre el paradero de los desaparecidos cuando se presenta la denuncia[102]). Sin embargo, los resultados de las nuevas movilizaciones

101 Lefranc, Sandrine, *Políticas del perdón.* Editorial Norma, Madrid, España, 2005, pág. 53.

102 Ley 15.848, Artículo 4º.- Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos precedentes **el Juez de la causa remitirá al Poder Ejecutivo testimonios de las denuncias presentadas** hasta la fecha de promulgación de la presente ley referentes a actuaciones relativas a personas presuntamente detenidas en operaciones militares o policiales y desaparecidas así como de menores presuntamente secuestrados en similares condiciones.
El Poder Ejecutivo dispondrá de inmediato las investigaciones destinadas al esclarecimiento de estos hechos.
El Poder Ejecutivo dentro del plazo de ciento veinte días a contar de la comunicación judicial de la denuncia **dará cuenta a los denunciantes del**

fueron escasos y el gobierno seguía negándose a darle impulso a las investigaciones, alegando que ese tema ya había sido cerrado y que había que dar vuelta a la página.

Uno de los casos más emblemáticos en materia de la falta de impulso político en la averiguación del paradero de los desaparecidos, es el de la nuera del poeta argentino Juan Gelman[103].

En 2000 el presidente electo, Jorge Batlle[104], crea una Comisión para la Paz[105] con el objetivo de sellar definitivamente la paz entre los uruguayos (la Comisión para la Paz estaba encargada de investigar sobre el paradero de los desaparecidos uruguayos de la dictadura militar[106]). Unas semanas antes el Presidente había creado una sorpresa general al declarar que conocía el paradero de la nieta de Juan Gelman, cuando unos meses antes el presidente Julio Maria Sanguinetti se había negado a revelar esa información arguyendo su desconocimiento[107]. Con la Comisión para la Paz se pretendía cerrar definitivamente el tema, y a pesar de la enorme expectativa generada luego de las

resultado de estas investigaciones y pondrá en su conocimiento la información recabada. (Resaltados nuestros.)

103 Sus hijos (Nora Eva y Marcelo Ariel) fueron desaparecidos en Argentina durante la dictadura militar, así como su nuera, María Claudia. Al momento de su desaparición, María Claudia estaba embarazada de 7 meses, y no se volvió a tener noticias de su hija nacida en cautiverio hasta el año 1998, en que se supo que había sido trasladada a Uruguay. En el año 2000, luego de que Jorge Batlle asumiera la presidencia de Uruguay, se pudo reencontrar con su nieta. Diario el Clarín, "El poeta Gelman encontró a su nieta desaparecida en Uruguay", Buenos Aires, 1 de abril de 2004.

104 Electo en noviembre de 1999; asume el mando el primero de marzo de 2000.

105 Creada por decreto del presidente Jorge Batlle el 9 de agosto de 2000, a los efectos de cumplir con el artículo 4 de la Ley de Caducidad. Para más información sobre la COMPAZ, ver Méndez, Juan, "The human right to truth: lessons learned from Latin American experiences with truth telling", en: Borer, Tristan Anne (comp.), *Telling the Truths: Truth Telling and Peace Building in Post-Conflict Societies. The University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 2006*.

106 Como se ha indicado *supra*, en 1985 el Parlamento uruguayo había creado dos comisiones de investigación. La primera fue encargada de investigar sobre el secuestro y asesinato perpetrados contra los ex legisladores Héctor Gutiérrez Ruiz y Zelmar Michelini; la segunda sobre los desaparecidos uruguayos. Igualmente, hubo un reporte independiente llevado a cabo con los esfuerzos de una ONG (SERPAJ) que publicó un informe llamado *Uruguay nunca más* en diciembre de 1989. Este último se refería al conjunto de las violaciones a los derechos humanos en el Uruguay y no únicamente a los desaparecidos. Para más información sobre las investigaciones de estos años ver Comisión De Derechos Humanos Del Distrito Federal, *Comisiones de la verdad, Memoria. Seminario internacional Tortura, reparación y prevención*. México, 2004, pág. 301.

107 Diario La República, "Sanguinetti obstruyó la investigación para reaparición de nieta del poeta Juan Gelman", Montevideo, 29 de marzo de 2003.

revelaciones del presidente Batlle sobre el caso Gelman, el efecto obtenido fue el contrario. Mientras que en los años 90 referirse a la cuestión de la violencia durante la dictadura era visto como algo **de mal gusto** (considerando que el referéndum de 1989 había consolidado definitivamente la solución uruguaya de salida de la dictadura), la COMPAZ le confirió a este tópico una nueva legitimación política. Los desaparecidos y el tema de los derechos humanos dejaron de ser marginales y pasaron a ocupar uno de los primeros lugares en el espacio público.

La COMPAZ fue creada por Resolución 858/000 del 9 de agosto de 2000[108] –es decir, 15 años después del final de la dictadura– con el cometido de "recibir, analizar, clasificar y recopilar información sobre los las desapariciones forzadas ocurridas durante el régimen de facto"[109].

El preámbulo establece que la COMPAZ se crea con los objetivos de "consolidar la pacificación nacional y sellar para siempre la paz entre los uruguayos". Asimismo, se considera una obligación ética del Estado y una tarea imprescindible para preservar la memoria histórica, que permitirá además generar las condiciones necesarias para aprobar, en su momento, las medidas que correspondan para reparar las situaciones que se constaten.

En cuanto a las potestades, el artículo 3 de la Resolución establece que la COMPAZ tendrá "las más amplias facultades para recibir documentos y testimonios", y tendrá que mantener la confidencialidad y una estricta reserva en cuanto a sus actuaciones. Agreguemos que en el caso de la COMPAZ no se prevé la remisión de los antecedentes de lo actuado a la justicia (como es el caso, por ejemplo, en la Comisión Nacional para los Desaparecidos en Argentina).

Notemos que tanto las potestades como los cometidos de la COMPAZ se refieren a actividades de recepción más que de investigación. La actitud de la COMPAZ aparece como pasiva, de recolección y clasificación más que de búsqueda activa, como es el caso en otras comisiones de la verdad. La identificación de los responsables no forma parte de los cometidos de la Comisión.

La resolución se refiere a una **obligación ética del Estado** cuando en realidad se trata –antes que nada– de una obligación desde el punto

108 Texto disponible en Comisión Investigadora sobre Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron, *Investigación histórica sobre detenidos desaparecidos*…, págs. 320 y 321.

109 Ibídem, Artículo 1.

de vista jurídico, dispuesta por la propia Ley 15.848 en su artículo 4, por la Constitución, y por diversos tratados internacionales de los cuales Uruguay es parte.

En lo que se refiere a la composición de la Comisión, se prevé que ésta estaría integrada por seis personas. El Arzobispo de Montevideo, Monseñor Coituño, nombrado presidente; Uruguay es uno de los países más laicos de América Latina, en esa medida, el valor simbólico del representante de la Iglesia es menos importante que en el caso de otras Comisiones de la Verdad en el Continente. Los otros integrantes fueron: José Artigas D'Elía, proveniente del mundo sindical, muy respetado en casi todos los sectores políticos y de los derechos humanos; Luis Pérez Aguirre de SERPAJ (una de las principales ONG de derechos humanos en Uruguay), fue propuesto por la organización Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos-Desaparecidos; Carlos Ramela, representante del presidente, y Gonzalo Fernández, un abogado penalista, consejero del entonces presidente del Frente Amplio y actual Presidente de la República, Tabaré Vázquez.

La Comisión contó con la colaboración de las organizaciones de derechos humanos (IELSUR, SERPAJ y Familiares de Detenidos-Desparecidos) que aportaron información para la recopilación de antecedentes y diligenciamiento de pruebas.

Resultados

El 10 de abril de 2003, la Comisión hizo público el informe final que elevó al Presidente de la República. En su informe, la Comisión establece que "ha formado convicción plena acerca de las graves violaciones a los derechos humanos perpetradas durante el período de facto…" agrega que "se constata la actuación de agentes estatales que, en el ejercicio de su función pública, obraron al margen de la ley y empleando métodos represivos ilegales"[110].

La Comisión confirmó las denuncias de 26 uruguayos desaparecidos en Uruguay, no pudiéndose establecer con claridad lo ocurrido con otras seis personas cuya desaparición se había denunciado ante la misma Comisión. Las personas detenidas-desaparecidas fueron detenidas en "procedimientos no oficiales, sometidas a apremios físicos y torturas en centros clandestinos de detención y fallecieron, en definitiva, sea como consecuencia de los castigos recibidos… o

110 Informe final de la Comisión para la Paz, párr. 44. Comisión Investigadora sobre Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron, *Investigación histórica sobre detenidos desaparecidos*…, págs. 23 a 43.

como consecuencia directa de actos y acciones tendientes a provocar su muerte en algún caso excepcional"[111].

En un solo caso, la Comisión estuvo en condiciones de averiguar dónde se encontraban los restos de las personas desaparecidas[112]. En cuanto al destino de los restos –cuya determinación constituía una tarea fundamental de la COMPAZ– el informe distingue entre el lugar en que fueron enterrados inicialmente y el lugar del destino final y definitivo. El párrafo 52e del informe dice lo siguiente, en lo concerniente a 24 casos de desaparecidos: "Los restos de todas las personas desaparecidas a partir de 1973 –24 en total– habrían sido exhumados hacia finales de 1984, incinerados o cremados… y arrojados finalmente al Río de la Plata". Veremos que está información –de fundamental importancia en cuanto a los resultados de las indagaciones de la COMPAZ– resultó ser falsa.

El informe final también menciona el destino de los desaparecidos uruguayos en Argentina, Chile, Bolivia, Paraguay y Colombia. En estos casos se aclara que las denuncias a la COMPAZ "no tienen conexión directa con la información general y las fuentes manejadas por este Cuerpo"[113].

Otro aspecto importante de las conclusiones finales de la COMPAZ radica en las **sugerencias generales**[114]. Allí se hace mención –aunque de forma muy vaga y general– a la necesidad de educar y de promover la cultura de los derechos humanos y del Estado de Derecho. Asimismo, de forma más concreta, se recomienda "ratificar los tratados, pactos y convenciones internacionales que se impulsan a nivel internacional… como forma de mantener a nuestro país a la vanguardia de aquéllos que hacen del individuo y del respeto de sus derechos una prioridad básica y esencial". También se sugiere rever y actualizar las normas legales vigentes de forma a contemplar delitos (como por ejemplo, tortura, delitos contra la humanidad, genocidio, desaparición forzada, etc.) que han sido reconocidos y sancionados en el derecho comparado –e incluso en convenios multilaterales–, con la finalidad de evitar y reprimir los excesos y los desvíos en que pueda incurrir el propio Estado y sus agentes. En otras palabras, son reformas de tipo institucionales como garantías de no repetición[115].

111 Ibídem, párr. 45.

112 Ibídem, párrs. 49 y 52a. Caso de Roberto Julio Gomensoro Josman.

113 Ibídem, párr. 57.

114 Ibídem, párr. 82.

115 NOTIMEX, "Seguirá recomendaciones presidente uruguayo en caso de desaparecidos", 10 de abril de 2003.

Uno de los aportes fundamentales de la COMPAZ es el de haber contribuido de manera decisiva a **desmarginalizar** la temática de los derechos humanos en general, y lejos de haber sellado el tema de las violaciones pasadas a los derechos humanos –como lo pretendía el presidente de entonces, Jorge Batlle–, permitió que se instalará sin mayores problemas en la agenda política y mediática[116] de principios de la década de 2000. También, es importante resaltar la intención por parte del gobierno de hacer participar a todos los sectores sociales y políticos en la COMPAZ.

En lo que se refiere a las insuficiencias de la COMPAZ, podemos hacer alusión al hecho que muchas de las conclusiones a las que se llegó –como se demostrará más adelante– resultaron ser falsas[117]. Por otro lado, la Comisión no contaba con los medios materiales (el presupuesto o la infraestructura), humanos, y jurídicos como para llevar adelante verdaderas investigaciones[118]. Tampoco contaba con poderes inquisitivos que les posibilitara ejercer una coerción[119] sobre los que presumiblemente detienen la información[120]. En lo que se refiere a los objetivos, se subraya que se trataba **de sellar para siempre la paz entre uruguayos y consolidar la pacificación nacional**, cuando en realidad se trata de cumplir con una **obligación** del Estado (y no simplemente de un imperativo moral). En el capítulo correspondiente al tema de los memoriales, insistiremos sobre esa inconsistencia de la mirada desde el Estado, interpretando la violencia pasada.

En cuanto a las repercusiones de los resultados de las indagaciones, el informe de la COMPAZ no convocó la adhesión de las organizaciones

116 Radio El Espectador, "Las dificultades de una solución definitiva al tema de los derechos humanos", 22 de junio de 2007, http://www.espectador.com.uy/nota.php?idNota=98271 (disponible en línea al 30 de julio de 2009).

117 Situación que se comprobó cuando se encontraron restos de desaparecidos que supuestamente habían sido incinerados (según el informe final de la COMPAZ) y tirados al río.

118 NOTIMEX, "Denuncia madre uruguaya de desaparecidas omisiones en investigaciones", 22 de marzo de 2002.

119 Diario La República, "Amnistía Internacional destacó logros del gobierno en DDHH. La Comisión para la Paz tendría que tener 'capacidad coercitiva'", Montevideo, 31 de mayo de 2001. Diario La República, "SERPAJ considera que la Comisión para la Paz debe tener 'poderes coercitivos'", Montevideo, 12 de diciembre de 2000.

120 Ibídem, "la Comisión, tuvo amplias facultades para recibir documentos y testimonios pero no tuvo potestades de orden coercitivo que son ajenas a su condición…", párr. 12.

de derechos humanos, que rechazaron sus conclusiones[121] en la medida que consideraron que no se aportaba elementos nuevos sobre el paradero de los desaparecidos, rechazando las conclusiones que revelaban que los desaparecidos habían sido cremados y echados al Río de la Plata, pretendiendo establecer su "muerte por decreto". Los militares tampoco se conformaron con las conclusiones del informe de la Comisión para la Paz[122] considerando que se trataba de un "revisionismo tendencioso" y que no habría logrado su objetivo de pacificación[123].

Por último, la Comisión reveló sus limitaciones en lo que se refiere a la búsqueda de la verdad, se restringió al tema de los desaparecidos sin incurrir en indagaciones sobre otros tipos de violaciones a los derechos humanos, y no contó con la colaboración efectiva de los miembros de las Fuerzas Armadas[124] que cerraron filas en torno a "un pacto de silencio". En suma, esa impotencia de la Comisión se ve reflejada en la expresión utilizada en el párrafo 38 de las conclusiones: "Se trató, en definitiva, no de lograr "una verdad" o la "verdad más conveniente", sino solamente "la verdad posible".

4. Informes militares

A partir del momento en que asumió el mando en el 2005, el gobierno de Vázquez decidió impulsar las investigaciones sobre los desaparecidos a los efectos de darle cumplimiento al artículo 4 de la ley de amnistía. En ese marco, el presidente requirió a los comandantes de las Fuerzas Armadas que informaran sobre el destino final de los desaparecidos uruguayos durante la dictadura[125].

De la lectura de algunos de los informes[126] en respuesta a los requerimientos del presidente, surge que se habrían llevado a cabo

---

121 ABC, "Familiares de desaparecidos en Uruguay rechazan el informe oficial", 1 de noviembre de 2002. Diario La República, "Familiares de desaparecidos rechazarán la versión de que restos fueron cremados", Montevideo, 19 de diciembre de 2002.

122 Europa Press - Servicio Internacional, "Uruguay, los militares uruguayos critican el preinforme final de la Comisión para la Paz sobre los desaparecidos", 7 de noviembre de 2002.

123 Diario La República, "Comisión para la Paz no pacificó, según el General (r) Alberto Balestrino", Montevideo, 5 de diciembre de 2002.

124 Agencia Reuters, "Militares de pasada dictadura uruguaya mantendrán silencio", 25 enero de 2001.

125 Los informes están publicados en http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2007/06/2007060509.htm (disponible en línea al 30 de julio de 2009).

126 Comisión Investigadora sobre Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron, *Investigación histórica sobre detenidos desaparecidos*…, págs. 73 a 105.

investigaciones internas secretas en el seno de las propias Fuerzas Armadas, recaudando información voluntaria y anónima. Así, en lo que se refiere al reconocimiento de los métodos represivos empleados, estos fueron informes fueron elocuentes:

> Debido a lo expresado, cuando un detenido fallecía antes, durante o después de los interrogatorios, no se daba intervención a la justicia, y en algunos casos se le comunicaba que se había producido una fuga, lo que determinaba un comunicado solicitando su detención, habiendo el ciudadano fallecido con anterioridad…
>
> Por lo expuesto **no se refieren a acciones de carácter individual,** sin perjuicio de reconocerse que, durante las mismas se perdieron los puntos de referencia a que se debe ajustar la conducta y la acción misma, **fuera de la doctrina existente en el Ejército Nacional**[127]. (Resaltados nuestros)

Nótese aquí el reconocimiento de responsabilidad institucional que no se resguarda ante la posibilidad de acciones de carácter individuales. Habrían sido acciones que respondían a la doctrina existente en el Ejército Nacional. A pesar de eso, los hallazgos que hubo hasta el momento no se vinculaban con la información propiciada por las Fuerzas Armadas.

5. Los hallazgos recientes

Hemos visto que, gracias al impulso de la COMPAZ y al apoyo más decidido del gobierno desde 2005, se pudo llegar a averiguar el paradero de algunos desaparecidos[128]. Esos hallazgos fueron de fundamental importancia a nivel simbólico para la sociedad uruguaya, además de los familiares de las víctimas, en la medida que se plasma concreta y materialmente –a través de los restos de dos desaparecidos– la legitimación de las reivindicaciones de tantos años de lucha por parte de los familiares y de las organizaciones de derechos humanos.

6. Publicación de cinco tomos en 2007

Como será desarrollado más adelante, el 26 de diciembre de 2006, el presidente Vázquez, en un decreto que tenía por objeto la oficialización del **Nunca más**, realizó una serie de acciones simbólicas y de difusión en cuanto a las violaciones pasadas a los derechos humanos[129]. Luego de declarar que la etapa de la investigación sobre

---

127 Ibídem, pág. 78.

128 Por ejemplo, los resto de Ubagesner Chávez Sosa. Diario El Clarín, "Identifican restos humanos en Uruguay", Buenos Aires, Argentina, 11 de enero de 2006. También se identificaron los restos de Fernando Miranda. Diario El País, "Fueron sepultados los restos de Miranda", Montevideo, 31 de marzo de 2006.

129 Ver http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2006/12/2006122603.htm (disponible en línea al 30 de julio de 2009).

los desaparecidos en Uruguay estaba **culminada**, y de disponer una Secretaría de Seguimiento para recibir nuevas informaciones, una de las medidas dispuestas fue la publicación de un extenso reporte en cumplimiento del artículo 4 de la Ley 15.848[130].

V. Políticas de reparación

En un primer tiempo, las políticas de reparación llevadas a cabo por el gobierno uruguayo fueron parciales y se limitaron a beneficios jubilatorios y para los exilados que regresaron al país. Más recientemente se tuvo en consideración a los detenidos políticos a través de una ley de compensación y de beneficios de seguridad social. Asimismo, el tema de las reparaciones pone al desnudo –al igual que los memoriales o la amnistía– los problemas de lectura y de interpretación sobre el pasado violento.

1. La Comisión Nacional de Repatriación

Una de las primeras medidas tomadas por el gobierno de transición de Julio María Sanguinetti, fue la adopción de la Ley 15.737. Dentro de las numerosas disposiciones previstas por esa norma, se encuentra la creación de la Comisión Nacional de Repatriación[131], que permitió a miles de uruguayos volver al país luego de haber pasado años de exilio y que contó con la colaboración de organismos como ACNUR o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)[132]. Esa ley (que comprende una amnistía, la ratificación de un tratado de derechos humanos, la liberación de los presos políticos) tuvo la pretensión de funcionar como un instrumento que pretendía sanar partes de las heridas dejadas por el período autoritario.

---

130 Cinco tomos publicados en el sitio de la Presidencia y que contaron con la colaboración de historiadores y diversos científicos sociales, http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2007/06/2007060509.htm (disponible en línea al 30 de julio de 2009).

131 Lira, Elizabeth y Germán Morales, *Derechos humanos y reparación: una discusión pendiente*. Lom Ediciones, Santiago, Chile, 2005, pág. 109.

132 Para más información sobre el impacto de la CNR, ver Pérez, Leticia, "Impactos del exilio político y su retorno, en las redes sociales de pertenencia. Aportes para la construcción de una memoria colectiva sobre la dictadura militar uruguaya (1973-1985) y sus efectos". Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, monografía, www.rau.edu.uy/fcs/dts/Publicaciones/Monografias/leticiaperez.pdf (disponible en línea al 30 de julio de 2009).

2. Las disposiciones que reintegran los funcionarios públicos en sus puestos y que reconocen la antigüedad a los efectos jubilatorios

La Ley 15.783[133] reintegra a sus puestos a más de 10.000 funcionarios que habían sido destituidos por motivos políticos. La Ley 16.561 del 19 de agosto de 1994 beneficia a los empleados del Frigorífico Nacional y Casablanca, asimilándolos al régimen de la Ley 15.783. A ellos se les agregará los del Frigorífico Victoria por Ley 16.194.

Una serie de disposiciones sancionadas en lo sucesivo, permitirán contar los años en el exilio o en prisión a los efectos jubilatorios: la Ley 17.449 del 4 de enero de 2002 y la Ley 18.033, benefician a los trabajadores de la actividad privada que hubiesen tenido que abandonar el país por motivos políticos a los efectos jubilatorios (la segunda ley amplía los derechos consagrados en la primera). La Ley de 17.949 del 8 de enero de 2006 beneficia a los militares sustituidos por razones políticas o ideológicas durante el período que comienza el primero de enero de 1968 hasta el 28 de febrero de 1985.

También encontramos aquellas que permitían obtener compensaciones económicas en caso de despidos abusivos durante el período de facto[134].

3. Indemnización a los presos políticos

Hasta el momento, fuera de las medidas ya enunciadas, existe únicamente la Ley 18.033 que prevé una pensión especial reparatoria para aquellos que hubiesen sido procesados por la justicia civil o militar durante la dictadura y sufrido privación de libertad[135]. Notemos que esta pensión no es acumulable con otras jubilaciones o pensiones (artículo 11), lo que nos lleva a preguntarnos cual es la verdadera naturaleza de ésta prestación.

4. Los proyectos de reparación actuales

El proyecto García Pintos

El 11 de enero de 2007, el diputado Daniel García Pintos presentó un proyecto de ley en el cual se dispone la reparación patrimonial en beneficio de los familiares "de los caídos en defensa de las instituciones de la democracia" ante la Cámara de Representantes del Parlamento

133 Ley 15.783: "Se establece el derecho a ser reincorporadas al organismo correspondiente a todas las personas que hubieran sido destituidas entre el 9 de febrero de 1973 y el 28 de febrero de 1985".

134 Leyes 16.102, 16.451 y 18.033.

135 Ley 18.033, Artículo 11 y siguientes.

uruguayo. El 26 de marzo de 2006 esa iniciativa fue retomada por el Poder Ejecutivo, que la elevó a consideración de la Asamblea General[136]. El texto sigue hasta el día de hoy en consideración en el parlamento.

El proyecto prevé una prestación pecuniaria por parte del Estado, por única vez, de 150 mil dólares, a los familiares de policías, militares, y civiles fallecidos "en ocasión o a consecuencia del enfrentamiento armado con la sedición que tuvo lugar entre los años 1962 y 1976". También serían beneficiarios los familiares de las personas declaradas ausentes por causa de desaparición forzada (mencionadas en el informe final de la Comisión para la Paz).

El proyecto de reparación presentado por la derecha radical y apoyado por el gobierno de izquierda plantea varios problemas.

En primer lugar, los funcionarios policiales o militares fallecieron en el ejercicio de sus funciones y, por lo tanto, es discutible si corresponde que el Estado equipare a agentes del Estado que ejercían una profesión que implicaba un riesgo y que gozaban de mecanismos de compensación previamente establecidos (pensione, por ejemplo) a las víctimas del terrorismo de Estado.

Un segundo punto, más polémico, surge de las implicaciones en cuanto a la lectura del pasado que está avalando el proyecto. Los términos utilizados tanto en la exposición de motivos como en el articulado avalan la tesis de la guerra y de la teoría de los dos demonios. Por lo pronto, no queda claro cómo los militares que fallecieron pueden haber **caído** en defensa de las instituciones de la democracia cuando las mismas Fuerzas Armadas llevaron a cabo un golpe de Estado y una dictadura totalitaria por más de una década.

El proyecto de ley ha suscitado críticas[137] al gobierno, tanto por parte de los integrantes del partido de gobierno (Frente Amplio/ Nueva Mayoría)[138] como de la sociedad civil[139]. La mayoría de los

---

136 Ver http://www.presidencia.gub.uy/_Web/proyectos/2007/03/E646_15%2009%20 2006_00001.PDF (disponible en línea al 30 de julio de 2009).

137 Diario El País, "Critican el reparo a las familias de militares", Montevideo, 2 de abril de 2007. Diario La República, "Contra el proyecto de reparación", Montevideo, 24 de abril de 2007.

138 Diario La República, "Reparando la Ley de Reparación", Montevideo, 14 de mayo de 2007.

139 Diario El País, "Habrá dos proyecto de reparación para familias de víctimas", Montevideo, 26 de abril de 2007.
"La organización Madres y Familiares y los diputados del Frente Amplio terminaron ayer por ponerle la lápida a la intención del presidente Tabaré Vázquez de reparar en una misma ley a las familias de las víctimas de los años de enfrentamientos.

debates giran en torno a los puntos resaltados en el párrafo anterior y en la necesidad de considerar una reparación integral a las víctimas. Hoy en día, el proyecto parece haber sido abandonado y el texto sobre reparación integral que está por ser aprobado no se refiere a las víctimas de la **sedición**[140].

El proyecto de Reparación Integral[141]

Además del proyecto presentado por el diputado García Pintos, otro proyecto de reparación integral a las víctimas de la dictadura fue presentado por el Poder Ejecutivo y se encuentra actualmente ante el parlamento. El texto fue criticado por algunas ONG de derechos humanos en consideración de que la reparación es insuficiente y que no cumple con los estándares internacionales sobre reparación integral[142]. El proyecto no incluye compensaciones a expresos políticos ni a los exilados. En cambio, propone indemnizar a familias de víctimas del terrorismo de Estado que hubiesen sido asesinadas, desaparecidas o que hubiesen sufrido lesiones gravísimas[143].

El proyecto reconoce que el Estado "es responsable por la práctica sistemática de la tortura, desaparición forzada y prisión sin intervención del Poder Judicial, homicidios, aniquilación de personas en su integridad psicofísica, exilio político o destierro de la vida social, en el período comprendido entre el 13 de junio de 1968 hasta el 26 de junio de 1973, marcado por la aplicación de las Medidas Prontas de Seguridad". Se prevén acciones de tipo económico (artículos 11, 12, 13 y 14), simbólico (artículos 7 y 8), el reconocimiento de la condición de víctima (artículo 9) y tratamientos médicos para ciertas víctimas (artículo 10). El proyecto no se refiere a los funcionarios policiales o militares.

'En el Uruguay no hubo una guerra civil. Hubo un Estado que torturó, encarceló, asesinó y desapareció personas dentro y fuera del país, a través de una política sistemática y planificada de represión que obviamente se hizo posible en el marco de la sustitución del Estado de Derecho por uno terrorista', afirma Familiares en una carta entregada ayer a los diputados del Frente Amplio en una reunión en el Parlamento".

140 Diario la República, "Canciller: el Ejecutivo ya remitió reparación a víctimas de la guerrilla", Montevideo, 7 de mayo de 2009.

141 Ver el texto del proyecto en: http://www.presidencia.gub.uy/_web/proyectos/2009/05/CM725.pdf (disponible en línea al 30 de julio de 2009).

142 APU CRYSOL, "No es reparación integral", 9 de mayo de 2009. El Espectador, "Críticas a ley de reparación", 10 de mayo de 2009, http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=151170&sts=1 (disponible en línea al 30 de julio de 2009). Diario La República, "No incluye a los presos ilegítimos", 5 de mayo de 2009, http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=151170&sts=1 (disponible en línea al 2 de agosto de 2009).

143 Diario El País, "Reparación: sólo por desaparecidos y niños", 5 de mayo de 2005.

Por último, se reconoce "la responsabilidad del Estado en la realización de prácticas sistemáticas de tortura, desaparición forzada y prisión sin intervención del poder judicial, homicidios, aniquilación de personas en su integridad psicofísica, exilio político o destierro de la vida social" (artículo 2) tomando en cuenta el período 13 de junio de 1968 a 27 de junio de 1973 (sin que se estuviese aún en dictadura). El artículo 1 se refiere a las víctimas del quebrantamiento del Estado de Derecho a partir del 27 de junio de 1973 y hasta el 28 de febrero de 1985.

CRYSOL (ONG que representa a los presos políticos) había presentado un proyecto alternativo más completo[144] que consideraba la Ley 18.033 insuficiente, y proponía una reparación integral a las víctimas del terrorismo de Estado y a las víctimas de la actuación ilegítima del Estado basado, entre otros, en los "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones"[145]. El preámbulo del proyecto hacía referencia a los mecanismos de reparación en Argentina, Brasil Chile y Paraguay, mencionando que constituyen verdaderos antecedentes. El proyecto no abarcaba únicamente las prestaciones bajo forma de pensiones, también se preveían indemnizaciones pecuniarias y no pecuniarias (prestaciones médicas por ejemplo), acciones simbólicas de reconocimiento público (artículo 4), el establecimiento de un Día Nacional de la Memoria (artículo 4.4) o restituciones de inmuebles.

5. El alcance del concepto de víctima

Hasta el momento ninguno de los proyectos ha sido aprobado, pero es útil compararlos para entender los debates en materia de resarcimiento a las víctimas que hoy está viviendo Uruguay.

Las pugnas y los debates en torno a quienes deben ser considerados como **víctimas** se encuentra estrechamente ligado a la interpretación que se debe hacer de ese pasado violento. Por un lado, tenemos los partidarios de una teoría de la guerra entre los **sediciosos** y el Estado que se enfrenta a ellos para preservar el orden democrático. Por otro lado, se encuentran las visiones que focalizan más en el crimen de Estado o terrorismo de Estado, considerando que únicamente las víctimas de los agentes de éste tienen derecho a ser resarcidas.

144 Ver http://www.redh.org/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,75/Itemid,/ (disponible en línea al 30 de julio de 2009).

145 Resolución 60/1247 adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005.

VI. Reformas institucionales

Al igual que en mucho países de América Latina, Uruguay no contó con una política coherente y sistemática de reformas institucionales tendientes a transformar las instituciones a los efectos de prevenir futuras violaciones a los derechos humanos (como garantías de no repetición). A pesar de ello, es relevante mencionar algunos –escasos– avances que hubo en esa materia.

1. La implementación de un nuevo marco jurídico-institucional

Hemos visto que el gobierno de Julio María Sanguinetti, electo en 1985, ratificó el Pacto de San José de Costa Rica o Convención Americana sobre Derechos Humanos. A partir de entonces y en el correr de los años, Uruguay promulgó, firmó y ratificó una serie de leyes y tratados internacionales de derechos humanos que confirman ese compromiso a futuro en la materia. No se trataba de revisar el pasado, pero de consolidar el marco normativo para prevenir futuras violaciones y confirmar que el período que comienza en los años 60 y termina en 1985, no fue más que un paréntesis bárbaro en la tradición **civilizada** uruguaya.

El caso de la Ley 18.026, por la cual se ratifica el tratado de Roma

En la parte consagrada a la justicia retributiva, hemos hecho referencia a la Ley 18.026 (Cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de lucha contra el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad) de 17 de diciembre de 2007, en la cual se adopta una definición de genocidio muy amplia y se sientan las bases para que puedan ser procesados por ese crimen los responsables de las desapariciones forzadas[146].

Creación de la dirección en derechos humanos

En 2005 se creó, como parte del Ministerio de Educación y Cultura, la Dirección de Derechos Humanos[147]. En el marco de esa institución se llevan a cabo seminarios y charlas sobre memoria y derechos humanos

146 Diario La República, "Una ley largamente esperada", Montevideo, 1 de febrero de 2007.

147 El referido órgano fue creado con el cometido de "promover la vigencia y el respeto de los derechos humanos, considerándolos de forma integral e interdependientes, incluyendo tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales y aquellos de naturaleza colectiva, como el derecho a la paz, al desarrollo y al medio ambiente". Ver en: http://www.mec.gub.uy/ddhh/mision.html (disponible en línea al 30 de julio de 2009).

en relación con la última dictadura militar, se firman acuerdos[148] y se co-auspician, por ejemplo, aperturas de museos[149]. Asimismo, la Unidad de Memoria de la Dirección ha tenido un rol importante en la recaudación de información sobre exacciones de los derechos humanos que se encontraba oculta en los archivos[150]. En algunos casos, esas investigaciones permitieron que se lograra reunir documentación para denunciar a perpetradores de violaciones a los derechos humanos[151].

2. El *vetting*

En materia de *vetting* de los empleados públicos con el propósito de sanear la administración de individuos que podrían, teniendo en cuenta sus actuaciones pasadas, fomentar o incitar a violar los derechos humanos desde situaciones de poder, se ha hecho muy poco en Uruguay.

Neil Kritz, en su libro *How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*[152], cita el caso de Uruguay en cuanto a los médicos que participaron en sesiones de tortura durante la dictadura uruguaya. Entre otras cosas, explica que un 70 por ciento de las víctimas declaraban haber sido torturadas en presencia de médicos. Según el Dr. Gregorio Martirena, del Sindicato Médico del Uruguay (SMU), entrevistado por el autor del capítulo sobre Uruguay[153], unos 800 a 1000 médicos –de un total de 6000– habrían estado involucrados con el régimen de facto por diversos motivos (real convencimiento,

148 Por ejemplo, el acuerdo con la Facultad de Artes para las placas en las escuelas.

149 En la parte sobre memoriales volveremos sobre la apertura del museo de la memoria.

150 "El trabajo de los expertos del Área Memoria de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura, creada para esta tarea de rescate de archivos, ha logrado en poco más de un año hallar documentación de otras reparticiones estatales, en especial en las carteras de Defensa e Interior, que se consideraba destruida". Inter Press Service, "Derechos-Uruguay: en busca de la memoria desaparecida", 31 de agosto de 2006.

151 "Para procesar al dictador Bordaberry y a Blanco fue de vital importancia la documentación encontrada y ordenada por el historiador Oscar Destouet, responsable del Área Memoria de la Dirección de Derechos Humanos, que había permanecido oculta en el Ministerio de Relaciones Exteriores". Inter Press Service, "Derechos Humanos-Uruguay: se entregó un dictador", 31 de agosto de 2006.

152 Kritz, Neil (ed), *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, Vol. II: Country Studies. United States Institute for Peace, Washington DC, 1995*,* págs. 393-395.

153 Weschler, Lawrence, "Settling Accounts. A miracle, a Universe: settling accounts with torturers", en: Kritz, Neil (ed), *Transitional Justice…,* págs. 394 y 395.

miedo, codicia o ambición profesional). En los años 80, algunos de ellos enfrentaron procedimientos administrativos, aunque muy pocos fueron sancionados por la Comisión Nacional de Ética Médica. Uno de los casos más renombrados es el del médico militar José Mauttone, sancionado por la Comisión Nacional de Ética Médica en 1989, y expulsado de un centro asistencial[154].

3. Educación en derechos humanos

El tema de la educación en derechos humanos es una deuda pendiente de las políticas de derechos humanos en Uruguay[155], a pesar de que actualmente se esté desarrollando en un proyecto del PNUD en conjunto con el Ministerio de Educación y Cultura (Apoyo al Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos[156]). Este proyecto tiene como objetivo avanzar sustantivamente en el diseño y la posterior implementación del Plan Nacional de Educación de Derechos Humanos en el Uruguay. El mismo subraya la importancia del enfoque transversal de la educación en derechos humanos, incluyendo el ámbito universitario. Se tendría que estar atento al desarrollo de este proyecto, ver si se incluye formación en derechos humanos dirigida a los sectores vinculados al sector de seguridad del Estado, y cuales fueron los resultados concretos de su implementación.

4. Las reformas pendientes y los problemas a resolver

A pesar de las reformas mencionadas, todavía queda mucho por hacer en esta materia. Fuera de la ratificación de los tratados sobre derechos humanos, Uruguay no se ha preocupado por construir una arquitectura jurídico-institucional orientada hacia a las garantías de no repetición.

Particularmente, existen importantes insuficiencias en materia de *vetting* de empleados públicos. En Uruguay no hay un mecanismo que impida a los militares involucrados en violaciones a los derechos humanos ocupar puestos de jerarquía en las Fuerzas Armadas u otras posiciones en la administración pública. Los casos de militares involucrados en violaciones a los derechos humanos que ocupan

154 Diario La República, "Hoy indagan a un coronel por el secuestro, la tortura y el homicidio de Sabalsagaray", Montevideo, 20 de febrero de 2006. Diario La República, "Hermana de Nibia Sabalsagaray pide acceso al expediente penal por el caso de la estudiante secuestrada, torturada y asesinada por el OCOA", Montevideo, 8 de marzo de 2006. Diario El País, "Acusan un 'exterminio de opositores'", Montevideo, 30 de mayo de 2006.

155 Diario la República, "SERPAJ propone clases de derechos humanos para la Policía", Montevideo, 1 de febrero de 2007.

156 URU/05/007, Apoyo al plan nacional de educación en derechos humanos.

posiciones de poder (en las cúpulas castrenses o diplomáticas) en Uruguay, constituyen un problema no resuelto que tampoco ha sido abordado seriamente por los gobiernos en ejercicio. En todos casos, las soluciones encontradas siguen teniendo una magnitud política e individual y no una de carácter sistémico que plantee mecanismos de *vetting* con el objetivo de cambiar la cultura de protección a los derechos humanos en el seno del Estado.

A ese propósito, es relevante destacar que en América Latina, la tradición jurídica de aplicar los principios inherentes al debido proceso, de legalidad y de irretroactividad (artículos 8 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) seguida a nivel interno por los Estados, le da poco margen a los Estados para aplicar los mecanismos de *vetting* sin violar las disposiciones del debido proceso. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos acompaña ese tipo de razonamiento en sus fallos en materias similares[157].

También, de forma más indirecta, sería necesario avanzar en otros tipos de reformas que transformen la cultura de procedimiento penal uruguayo. En ese sentido, la organización del derecho procesal penal uruguayo sigue siendo inadaptada para un Estado preocupado por el respeto de los derechos humanos y del debido proceso legal[158]. En ese sentido la jerarquía que posee el derecho internacional en la arquitectura jurídica uruguaya es un verdadero obstáculo para la aplicación en el orden interno de normas de *jus cogens* universalmente aceptadas.

El problema es doble, por una parte el sistema normativo dificulta la aplicación del derecho internacional, y por otra, los operadores no están preparados para aplicarlo. En otros términos, hay lagunas importantes que se deben a imperfecciones normativas, pero también a problemas en materia de educación de los derechos humanos a todos los niveles. Esta laguna en materia de educación es problemática también en la formación de los funcionarios vinculados con las Fuerzas Armadas o la seguridad ciudadana, en particular.

---

157 Ver por ejemplo, Caso *Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, Sentencia de 2 de febrero de 2001.

158 Recordemos que Uruguay sigue teniendo un proceso penal de tipo inquisitivo y no uno acusatorio, como es recomendado para garantizar de forma más eficaz los derechos del imputado. Para mayor información sobre el sistema procesal penal uruguayo, referirse al Reporte de la Justicia 2006-2007 del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), http://www.cejamericas.org/reporte/index.php?idioma=espanol (disponible en línea al 30 de julio de 2009).

VII. Políticas de memoria

A continuación proponemos una descripción de los diversos mecanismos empleados desde el Estado o desde los municipios, con el objetivo de operar sobre la memoria colectiva de lo acontecido durante la dictadura. También, como hemos anunciado en las secciones anteriores, haremos una reseña de los problemas principales vinculados con la lectura del pasado violento, que surgieron a raíz de la implementación de los diversos mecanismos de justicia transicional.

Las conmemoraciones, actos públicos, apertura de museos y las distintas políticas en materia de memoriales fueron desarrollándose a lo largo de los años y, más precisamente a partir de la entrada al poder de la izquierda en 2005.

1. Archivo Nacional de la Memoria

En noviembre de 2006, un proyecto de ley para la creación de un archivo de la memoria[159] es sometido a consideración en la Cámara de Representantes[160].

El objetivo del archivo –previsto en el artículo 2 del proyecto– es la promoción de "la importancia de la vigencia de los derechos humanos y de la democracia mediante el pleno ejercicio del derecho individual y colectivo a la verdad, a la memoria y al acceso a la información pública sobre las violaciones a los derechos humanos por parte del Estado, ocurridas en el período comprendido entre el 9 de febrero de 1973 y el 1º de marzo de 1985".

El proyecto prevé que el Archivo Nacional de la Memoria deberá concentrar todos los documentos de los organismos públicos y poderes del Estado en lo concerniente al período correspondiente a la dictadura militar (artículo 11). El proyecto se encontró frente a críticas por parte de historiadores de mucho renombre, que veían que la creación del archivo implicaba un desmembramiento de otros archivos y la perdida de integridad de los documentos en relación a su contexto[161]. Esta cuestión es relevante, en la medida que pone en evidencia el tema de la voluntad política cargada de **buenas intenciones** con el objetivo

159 Cámara de Representantes, Repartido 847 de noviembre de 2006. Carpeta 1486 de 2006.

160 Diario La República, "Diputados: fue aprobada la creación del archivo nacional de la memoria". Montevideo, 9 de agosto de 2007.

161 Diario el País, "Historiadores contrarios al archivo de la memoria", 29 de agosto de 2007: "La documentación referente al período de la dictadura es parte de un archivo que da cuenta del proceso de modificación de los mecanismos de control social del Estado uruguayo. Sólo su integridad permite comprender en qué medida se perfeccionaron, radicalizaron o transformaron las técnicas de investigación de la policía en la etapa que nos ocupa".

de producir resultados simbólicos, y las consideraciones científicas e historiográficas que no siempre acompañan esas buenas intenciones. En este caso, los historiadores explicaban que lo primero iría en detrimento de lo segundo.

2. Museo de la Memoria

El 19 de abril se abrió el Museo de la Memoria que "promoverá en forma activa la paz, los derechos humanos y la memoria de las luchas populares por la libertad, la democracia y la justicia social"[162].

La creación del museo se llevó a cabo a través de un convenio entre la Intendencia Municipal de Montevideo, el Ministerio de Cultura y organizaciones sociales de derechos humanos. El museo es visto como un espacio de difusión de la memoria de carácter testimonial utilizando diversos medios (escrito, audiovisual, gráfico, entre otros) y con el objetivo de "impedir el olvido, para la educación para la paz, la justicia social, y educación y reflexión sobre la violación a los derechos humanos sobre las dictaduras del cono sur".

El museo fue inaugurado en la casa quinta de un dictador uruguayo del siglo XIX, Máximo Santos (presidente de 1882-1886), buscando precisamente **resemantizar** el valor simbólico del museo[163]. Notemos también que otras experiencias museológicas inspiraron al museo de la memoria en Uruguay, como por ejemplo el Museo del Holocausto, en Berlín, y el Museo del Arte y la Memoria de Santiago de Chile (Fundación Salvador Allende)[164].

Por último, es relevante mencionar que el museo de la memoria contó con algunas críticas, particularmente aquellas según las cuales la memoria sería parcial, y no tendría en cuenta los crímenes cometidos por la guerrilla. Una vez más, volvemos a esos mecanismos de la memoria por parte de los sectores de la derecha uruguaya que implican –cada vez que se evoca la dictadura– la necesaria mención al actuar de las guerrillas.

3. La biblioteca de la memoria

En 2007 se creó la biblioteca de la memoria en el seno de la Dirección de Derechos Humanos en el Ministerio de Cultura[165] (MEC).

---

162 Ver, http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2007/04/2007041915.htm (disponible en línea al 30 de julio de 2009).

163 Diario El País, "La llama de la memoria en la vieja quinta de Santos", Montevideo, 8 de diciembre de 2007.

164 Ibídem.

165 Ver sitio Web de la Biblioteca: http://www.mec.gub.uy/ddhh/biblioteca_memoria.html (disponible en línea al 30 de julio de 2009).

La biblioteca fue llamada Biblioteca del Nunca Más Terrorismo de Estado. Surgió de un convenio entre la Dirección de Derechos Humanos del MEC y la Suprema Corte de Justicia. Reúne los libros requisados en allanamientos en tiempos de dictadura (el sitio Web del MEC se refiere a los tiempos del terrorismo de Estado) y que se encontraban en manos del Poder Judicial.

4. Día del Nunca Más

El 26 de diciembre de 2006 fue establecido el Día del Nunca Más, para ser celebrado todos los 19 de junio. Esa fecha corresponde al natalicio de José Gervasio Artigas, el **máximo prócer** uruguayo, celebrado como el héroe y fundador de la nacionalidad oriental. En el mismo decreto, además de crearse el Día del Nunca Más [166] se consideraba cerrada **la primera etapa**[167] de la investigación sobre desapariciones dejando encargada a una secretaría de seguimiento la recolección y la búsqueda de datos sobre desaparecidos, y se manda publicar los resultados de la investigación[168].

Las declaraciones del presidente Vázquez en oportunidad de la creación por decreto presidencial del Día del Nunca Más han generado polémicas en torno al significado que se le debe dar a ese día[169]. El presidente expresó:

> ese día, que es un día de encuentro de la mayoría de los uruguayos con sus raíces, debe ser también el día del compromiso a que nunca más sucedan hechos de intolerancia y violencia entre los ciudadanos uruguayos[170].

Las organizaciones de derechos humanos y algunos sectores de izquierda, entendieron que el **nunca más entre uruguayos** significaba que el gobierno estaba avalando las interpretaciones del pasado que daban crédito a la teoría de la guerra con dos bandos que

166 Fue muy criticada la manipulación histórica de esa fecha. También hubo críticas en torno al método empleado. Algunos consideraban que hubiese sido mejor, y en acuerdo con las disposiciones constitucionales, crear ese día por vía de una ley. Diario El País, "El Nunca Más", Montevideo, 29 de diciembre de 2006.

167 Diario El País, "El gobierno pone fin hoy a una etapa sobre derechos humanos", Montevideo, 25 de diciembre de 2006.

168 Diario la Nación, "Uruguay ya tiene su Día del Nunca Más", Buenos Aires, 27 de diciembre de 2008. Diario El País, "Enredando las fechas patrias", Montevideo, 29 de diciembre de 2006.

169 Radio El Espectador, "Día del 'Nunca Más': una pifia del gobierno", Montevideo, 28 de mayo de 2007, en: http://www.espectador.com/nota.php?idNota=96383 (disponible en línea al 30 de julio de 2009). Diario El País, "Fecha para dividir", Montevideo, 15 de enero de 2007.

170 Ver en: http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2006/12/2006122603.htm (disponible en línea al 30 de julio de 2009).

se enfrentaron y con caídos de ambos lados[171]. También los sectores de derecha reclamaban una mayor condena de la guerrilla en el significado del **nunca más**[172]. Las críticas fueron de tal magnitud que el propio presidente se vio obligado a **aclarar** su postura en cuanto al significado del Día del Nunca Más, enunciando que "Cuando dijimos de conmemorar el Día del Nunca Más, hablamos de nunca más terrorismo de Estado, nunca más violaciones a los derechos humanos, nunca más jóvenes muertos"[173]. Más tarde, el mismo presidente explica que el **nunca más** incluye un **nunca más terrorismo de Estado** (como era reclamado por las organizaciones de derechos humanos) "pero que no se agota en él"[174], poniendo en evidencia un ejercicio de equilibrista entre las distintas posturas del espectro político y de la sociedad civil.

La primera conmemoración del Día del Nunca Más durante el año 2007[175] estuvo marcada por divisiones[176] en las diversas instituciones sociales, religiosas[177], políticas[178] y en el seno de la propia izquierda. Las organizaciones de derechos humanos tampoco llamaron a participar al evento[179]. En oportunidad de la segunda conmemoración, el presidente uruguayo dijo que los "uruguayos debemos decir nunca más a la intolerancia, nunca más al desencuentro... nunca más al enfrentamiento... nunca más al terrorismo de Estado, y que sea el

171 Diario El País, "Las heridas del pasado complican a Vázquez", Montevideo, 7 de abril de 2007. Diario El País, "Madres y Familiares se distancian de Vázquez", Montevideo, 13 de abril de 2007.

172 Diario El País, "La Historia por decreto", Montevideo, 20 de enero de 2007.

173 Diario El País, "Vázquez citó un cónclave por el 'Día del Nunca Más'", Montevideo, 29 de mayo de 2007.

174 Diario la República, "Vázquez explica el Nunca Más hoy a ministros y legisladores del FA", Montevideo, 4 de junio de 2007.

175 Diario la República, "Civiles, militares y policías convocados por el presidente Vázquez proclaman el Nunca Más", Montevideo, 19 de junio de 2007. Agencia AFP, "Uruguay conmemora Día del Nunca Más contra la violencia y la dictadura", 19 de junio de 2007.

176 Agencia AFP, "Protesta radical contra el Día del Nunca Más en Uruguay deja 4 detenidos", 19 de junio de 2007.

177 Diario la República, "Onajpu dio libertad de acción; Iglesia Metodista apoya el Día del Nunca Más", Montevideo, 19 de junio de 2007.

178 Agencia AP, "Divisiones políticas antes de acto en Uruguay", 18 de junio de 2007. Diario la República, "Grupo de Pedro Bordaberry confirmó participación en el Día del Nunca Más", Montevideo, 19 de junio de 2007. Diario la República, "Los comunistas no vamos a ir", Montevideo, 3 de junio de 2007.

179 Diario la República, "El PIT-CNT no convoca; Castillo anunció que no asistirá a la plaza", Montevideo, 19 de junio de 2007.

camino del diálogo y el camino del entendimiento y la concordia los que marquen el futuro de nuestro país"[180]. También en esa oportunidad, el acto dividió a las ONG de derechos humanos y a los sectores políticos[181].

5. Monumento a los desaparecidos y placas en las escuelas

El 10 de julio de 2001, el parlamento aprueba por Ley 17.365 designar una escuela pública de Montevideo con el nombre "Zelmar Michelini"[182].

El 10 de diciembre de 2001, coincidiendo con el aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se inauguró en la ciudad de Montevideo un monumento a la memoria de los desaparecidos uruguayos[183]. La ciudad de Montevideo, junto con organizaciones de derechos humanos, impulsó su creación. Se trata de una galería de cristal en la cual constan los nombres de todos los desaparecidos uruguayos[184].

El 11 de abril de 2007 se firmó un acuerdo de cooperación entre la Dirección de Derechos Humanos del MEC y la Escuela Nacional de Bellas Artes para la implementación de un proyecto de colocación de placas recordatorias de estudiantes y docentes víctimas del terrorismo de Estado en las escuelas públicas[185]. El 19 de mayo de 2009, el IABA (Instituto Alfredo Vázquez Acevedo) –centro educativo de gran importancia en Uruguay– colocó una placa conmemorativa para recordar a estudiantes, docentes y funcionarios desaparecidos durante la dictadura[186].

---

180 AFP, "Presidente uruguayo conmemora en Cuba el 'Día del Nunca Más'", 20 de junio de 2008.

181 Diario La República, "Nunca Más: una fecha para la reflexión y significados múltiples", Montevideo, 19 de junio de 2008.

182 Ya hemos hecho mención al legislador uruguayo asesinado el 20 de mayo de 1976 en Buenos Aires, junto con otro legislador, Gutiérrez Ruiz, y dos militantes de izquierda, Rosario Barredo y William Whitelaw.

183 Agencia Reuters, "Inauguran en Uruguay monumento en memoria de los desaparecidos", 10 de diciembre de 2001.

184 Para una descripción arquitectónica del lugar ver http://www.trama.com.ec/espanol/revistas/articuloCompleto.php?idRevista=6&numeroRevista=82&articuloId=64 (disponible en línea al 30 de julio de 2009).

185 Ver http://www.mec.gub.uy/ddhh/educacion_divulgacion.html# (disponible en línea al 30 de julio de 2009).

186 Diario La República, "Una placa en el IAVA recuerda a desaparecidos", Montevideo, 20 de mayo de 2009.

6. Marchas del silencio

A partir de 1996, en vista de la falta de avances en materia de investigación sobre el paradero de los desaparecidos[187], comenzó a organizarse una forma de protesta pacífica, llamada Marcha del Silencio, en el centro de la Capital, convocada por las organizaciones de derechos humanos (particularmente Madres y Familiares de Detenidos-Desaparecidos) para protestar contra el no cumplimiento del artículo 4 de la ley de caducidad[188], reclamar la verdad sobre los desaparecidos de la dictadura[189] y también justicia para las víctimas de la dictadura. La fecha elegida para la realización de esa manifestación es el 20 de mayo, que corresponde a la fecha en la que fueron asesinados los dos legisladores uruguayos (Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz) junto a los dos militantes del Movimiento de Liberación Nacional (Rosario Barredo y William Whitelaw).

La marcha se ha convertido hoy en un momento de concentración anual del movimiento de derechos humanos en Uruguay en la cual participan decenas de miles de personas[190], incluyendo a individuos que se identifican con las consignas de verdad y justicia sin por ello ser militantes en una ONG de derechos humanos. En la edición de 2008, además de los reclamos por la verdad, los participantes de la marcha promovieron la colecta de firmas con el propósito de convocar a un referéndum para la anulación de la ley de caducidad[191]. La marcha del 20 de mayo de 2009 contó con una participación muy importante por parte de la ciudadanía[192].

A pesar de haber nacido en abierta contradicción con la política del gobierno en materia de derechos humanos, a partir de 2005 la marcha del silencio –ya inserta en el espacio público simbólico uruguayo– contó con la participación de autoridades del Poder Ejecutivo preocupadas por marcar una ruptura con los gobiernos anteriores y

187 Agencia Reuters, "Gobierno uruguayo inmutable ante presiones por desaparecidos", 3 de abril de 1998. Agencia AFP, "Marcha del Silencio en Montevideo cuestiona 'punto final' sobre desaparecidos", 21 de mayo de 2003.

188 Obliga al Estado a investigar el paradero de los desaparecidos.

189 Allier Montaño, Eugenia, "La mémoire et l'oubli dans l'espace public: les violations des droits humains en Uruguay, 1985-2001", en Barril, Claudia (dir.) *et al*, *Le public en action, l'Harmattan*. Paris, Francia, 2003, págs. 273 a 292.

190 Agencia Associated Press, "Uruguay: marcha en silencio por los desparecidos", 20 de mayo de 2004.

191 Diario la República, "Nueva multitudinaria Marcha del Silencio exigió 'verdad y justicia'", Montevideo, 21 de mayo de 2008.

192 Diario la República, "La mayor 'Marcha del Silencio' desde 1996", 21 de mayo de 2009.

posicionarse como portadoras de las temáticas del movimiento de los derechos humanos[193].

7. Los problemas que surgen de la lectura del pasado violento

En el caso de Uruguay, el tratamiento del pasado violento por parte de la clase política (sector del presidente y de una parte del Frente Amplio, del Partido Colorado y del Partido Nacional) desemboca en el reconocimiento de la existencia de un conflicto bélico en el cual habría habido **caídos** en ambos bandos[194], con los excesos propios de un estado de guerra. Esa apreciación es reflejada tanto en los tratamientos legislativos paralelos (en el caso de las amnistías, lo hemos visto, siempre fueron presentadas como instrumentos paralelos a pesar de no serlo) como en los discursos, o en los actos simbólicos (Día del Nunca Más[195]). En la parte consagrada a las reparaciones, se ha mencionado el polémico proyecto de ley de reparación[196] (proyecto García Pintos). A pesar de ello, lo hemos visto en la sección de reparaciones, se han elevado voces para protestar contra esa visión del pasado, tanto en el seno de la sociedad civil como dentro del partido de gobierno.

Esa falta de consenso en cuanto a un relato común de lo ocurrido es perceptible incluso en el seno del propio gobierno. El día del **nunca más entre uruguayos** es muy diferente de la biblioteca de la memoria para **nunca más terrorismo de Estado**, creada por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Cultura. No se trata aquí del mismo **nunca más**[197]. Los objetivos planteados en oportunidad de la creación del Museo de la Memoria tampoco corresponden a esa visión de la existencia de un conflicto bélico entre el Estado, por un lado, y la sedición, por otro lado.

---

193 Agencia AFP, "Presidente Tabaré Vázquez asistirá a Marcha del Silencio por desaparecidos", 20 de mayo de 2005. Agencia AFP, "Uruguay recuerda a los desaparecidos en un nuevo contexto político", 20 de mayo de 2005.

194 Teoría de los dos demonios. Para más información sobre la teoría de los dos demonios, referirse a Lefranc, Sandrine, *Políticas del perdón…*

195 Hemos hecho referencia al hecho que el presidente Vázquez se refiere a un Nunca Más entre uruguayos. Esa expresión fue muy mal recibida por los sectores de defensa de los derechos humanos.

196 Diario El País, "Las heridas del pasado complican a Vázquez", Montevideo, 7 de abril de 2007.

197 El Servicio Paz y Justicia, el 18 de junio de 2007, es decir, la víspera del Día del Nunca Más, emitió un comunicado en el cual declara: "entendemos inconveniente el contexto en que se ha definido este 'Día del Nunca Más', así como la falta de precisión conceptual".

En Argentina el relato de lo ocurrido parece ser más coherente y claro desde las estructuras del Estado, en armonía con la interpretación de las ONG de derechos humanos. El reciente cambio del prólogo del reporte de la CONADEP (*Nunca Más*) para eliminar todo los indicios de la teoría de los dos demonios es un indicador de ello[198]. Hoy en Argentina, se intenta construir un relato para el conjunto de la sociedad sin pasar por retóricas de la existencia de un conflicto bélico o de los dos demonios.

Conclusión y recomendaciones

En el desarrollo de este trabajo, se ha podido ver que el avance de la justicia transicional en Uruguay se llevó a cabo de forma dispareja, a pesar de haber tenido un gran impulso en el correr de los últimos años, y de forma más decidida desde que el gobierno de Tabaré Vázquez asumió el poder.

Lo hemos mencionado, Uruguay transita hacia la democracia a través del acuerdo político y del voto ciudadano, siempre manteniendo la estabilidad de los conflictos atemperando las demandas maximalistas[199]. También aparece el rol central de los partidos políticos, verdadero eje y centro de la matriz político-cultural uruguaya, así como medio idóneo como para canalizar los conflictos[200].

El objetivo de la transición uruguaya era cerrar un paréntesis bárbaro en el cual Uruguay no se pareció a sí mismo, en el que los principales aspectos del imaginario colectivo nacional fueron puestos en tela de juicio. La transición pretendía reencontrarse con la realidad anterior a la dictadura, momento en que imperaba el Estado de Derecho y la civilidad de forma excepcional.

En Uruguay, el espacio público estuvo ocupado –en la década de los 90– por un discurso consensual que apuntaba a una clausura definitiva de la temática de los derechos humanos por parte de los partidos políticos. Esa realidad se vio reforzada por el enorme peso político del referéndum dentro del imaginario colectivo uruguayo. Nos hemos referido a la importancia que adquiere la democracia directa

198 Ver La Nación,"Controversia por el prólogo agregado al informe 'Nunca Más'", Buenos Aires, 19 de mayo de 2006.

199 Real de Azúa, Carlos, *Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?* Banda Oriental, Montevideo, 1985.

200 Chasqueti, Daniel y Daniel Buquet "La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso", en: *Revista Política*, Vol. 42. Santiago, Chile, otoño de 2004, págs. 221-247.

en el sistema político-cultural uruguayo en el período de transición[201] aunque, al fin de cuentas, un referéndum no le da más o menos validez jurídica a una ley sobre derechos humanos fundamentales[202].

En cuanto al tema de la amnistía, hemos visto que la ley de caducidad vino a resolver un dilema crucial para llegar a la vigencia del Estado de Derecho. La relación entre amnistía y consolidación democrática debe ser vista primero como una relación *sine qua non*. La amnistía era, en ese caso, una precondición y también el verdadero centro de gravedad de la transición. Funcionaba como un punto de tensión entre el pasado y el futuro, entre autoritarismo y democracia, entre violaciones del pasado y violaciones del futuro.

Pero con el paso del tiempo no podemos tener la misma lectura, a pesar de que la amnistía sigue vigente. Hoy, la relación de dependencia entre impunidad y Estado de Derecho no es tan clara. El tratamiento actual de la impunidad es más bien un indicador de la buena salud de la democracia uruguaya, en la medida en que el cuestionamiento de la amnistía no es tan susceptible de desestabilizar el sistema como lo fue en el pasado.

De allí podemos emitir una interrogante, que puede ser leída de forma polémica: ¿acaso la amnistía ejerció algún tipo de funcionalidad? En caso afirmativo, la amnistía habría generado las condiciones para la transición, pero también las condiciones para su propia puesta en tela de juicio a medida que la democracia la digería. Esa última etapa podría ser un prerrequisito esencial para la consolidación democrática uruguaya. En esta tesitura, la amnistía se encuentra lejos de la órbita jurídica, para asentarse cómodamente, como su artículo tres lo determina, en la esfera política.

De lo anterior surge la importancia central de priorizar una perspectiva de largo plazo a la hora de analizar este proceso, en el cual fueron activándose mecanismos propios de la justicia transicional. Sin embargo, los factores explicativos parecen ser más complejos. Por ejemplo, vale mencionar lo relativo a la democracia directa y a la matriz política electoral uruguaya que permiten entender la permanencia de la ley de caducidad a pesar de su perforación actual. Asimismo, la ley de amnistía uruguaya pone sobre la mesa un debate delicado referido a la relación entre democracia directa y derechos humanos.

---

201 Rilla, José "Uruguay 1980: transición y democracia plebiscitaria"..., págs.77-83. Hace incluso alusión al concepto de **democracia bifronte** o a una democracia delegativa al revés.

202 López Goldaracena, Óscar, *Derecho internacional y crímenes contra la humanidad*. Serpaj, Montevideo, Uruguay, 2006, pág. 81.

De seguro el proceso uruguayo se nutrió e influenció de otras realidades regionales y universales. Julio María Sanguinetti nunca escondió su admiración hacia la salida de la dictadura en España.. La ley de amnistía a lo militares uruguayos es contemporánea de la ley de punto final argentina; las leyes de reparación uruguayas se parecen mucho a las implementadas en Argentina durante los gobiernos de Menem y Kirchner. Los mecanismos que pretenden operar sobre la memoria colectiva, como los museos o los archivos, recuerdan lo que ocurre en Chile, Argentina o Paraguay. Asimismo, los dispositivos de búsqueda de la verdad, las confesiones, o la Comisión para la Paz, se inspiran de realidades y modelos regionales y universales. Por último, las estrategias de lucha contra la impunidad, que atraviesan las amnistías por diversos medios, demuestran esa inserción del proceso uruguayo dentro de un sistema de miradas cruzadas regionales y universales, constitutivas de nuevos paradigmas de justicia.

Por lo tanto, el proceso uruguayo debe ser pensado en claves nacionales para explicar sus peculiaridades, pero también en claves internacionales para entenderlo como constitutivo y constituyente de un paradigma regional en materia de justicia transicional.

En cuanto a la relación entre la amnistía uruguaya y el ambiente externo, es pertinente evaluarla desde un doble sentido: por un lado, la amnistía uruguaya pone al desnudo un problema de interfaz entre el derecho interno uruguayo y la protección internacional de los derechos humanos. Por otro lado, paradójicamente, Uruguay se encuentra hoy en una posición única para hacer un aporte al sistema internacional y a la región. Aquello que Uruguay decida sobre la amnistía, y cómo lo decida, puede contribuir a consolidar de forma decisiva la nueva intolerancia en la región en lo que se refiere a las amnistías a favor de los responsables por violaciones masivas a los derechos humanos. Una vez más, el mensaje puede ser el medio, y sería capital que uno de los únicos países en el mundo que ratificó una amnistía por referéndum pueda declararla nula (en la medida en que es percibida como una amnistía que goza de una legitimidad particular).

Un proceso incompleto e insuficiente

A pesar de los adelantos positivos en distintas áreas de la justicia transicional, se ha visto en este trabajo que Uruguay sigue teniendo un proceso incompleto que no satisface las necesidades de justicia, de verdad, de prevención y de reparación para las víctimas.

El hecho de que no existiera una verdadera Comisión de Reconciliación que se preocupara por llegar a la verdad y no solamente a una verdad posible; el hecho de que no exista un relato oficial sobre

lo ocurrido que se aparte netamente de la teoría de los dos demonios, o el hecho de que siga en pie una ley de amnistía justificada –en el mejor de los casos– por una extemporánea necesidad de consolidar la democracia, son tantos elementos que nos permiten concluir que lo hecho hasta ahora sigue siendo insuficiente.

Recomendaciones

Es muy probable que seamos testigos de cambios sustanciales en materia de justicia transicional en Uruguay. A pesar de ello, sería necesario avanzar de manera más profunda en cada una de las temáticas fundamentales de la justicia transicional, teniendo en cuenta que todas funcionan de forma holística, potenciándose unas a otras.

Justicia. En materia de Justicia ya nos hemos referido a la necesidad de anular la ley de amnistía a los militares. Hoy en día no existe un peligro para la institucionalidad democrática uruguaya; el militar ya no se encuentra en posición de dictar sus condiciones al poder civil.

A su vez, y en relación con lo anterior, sería conveniente que se exploren otras formas de llegar a la anulación de la amnistía diferentes a la vía referendaria. Además del peligro que significaría la eventual derrota en esos comicios, también se estaría desvirtuando el principio que resguarda los derechos fundamentales de los individuos por sobre las mayorías. Los derechos humanos no pueden ni deben estar sometidos a eventuales fluctuaciones del electorado por medio del ejercicio de la democracia directa[203]. El único actor legítimo que debería actuar en ese tipo de instancias es un Poder Judicial independiente de los otros poderes. A ese respecto, la Suprema Corte de Justicia debería solicitar al Poder Legislativo –luego de un examen de constitucionalidad[204]– que expida un acto legislativo anulando la ley de amnistía (recordemos que las declaraciones de inconstitucionalidad realizadas por la Suprema Corte únicamente tienen efectos para el caso particular[205]).

La declaración de inconstitucionalidad que hemos mencionado es un paso en ese sentido, pero es insuficiente en la medida que se trató de una declaración política sin fuerza jurídica, y que no

---

203 López Goldaracena, Óscar, *Derecho internacional y crímenes contra la humanidad…*, pág. 81: "Hemos puesto reiteradamente un ejemplo: si por votación popular estableciéramos la esclavitud ¿estaríamos sancionando una norma substancialmente válida? No. Sería nula; absolutamente nula por ir contra normas y principios de derechos humanos que se encuentran por encima de la disponibilidad de los Estados; sería nula e inconstitucional aunque contara con un respaldo político y social".

204 Artículo 240 de la Constitución.

205 Artículo 256, 257 y 258 de la Constitución.

correspondió a una solicitud de la Suprema Corte luego de un estudio de constitucionalidad.

A su vez sería positivo que se ejerciera presión externa para impulsar al gobierno uruguayo a anular esa ley. Sería particularmente interesante observar lo que ocurriría en el caso Gelman[206] si este fuera presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se puede imaginar que la presión externa facilitaría o permitiría al gobierno uruguayo la legitimación de ciertas decisiones impopulares (como el hecho de anular una ley ratificada por referéndum). En este caso, el papel que le tocaría jugar a la Comisión Interamericana (al decidir enviar el caso ante la Corte Interamericana) sería esencial.

Por último, es primordial que los operadores jurídicos uruguayos sigan insistiendo en las estrategias de perforación de la ley de caducidad, y ello con un doble objetivo. Por un lado, para seguir vaciando la ley de su contenido, haciéndola cada vez más vulnerable a una anulación, y por otro lado para avanzar en la aplicación de la justicia retributiva clásica a los perpetradores de violaciones a los derechos humanos.

Verdad. Se ha mencionado en este trabajo que Uruguay, contrariamente a Argentina o Chile, no contó con una Comisión de la Verdad propiamente dicha. Las iniciativas que hasta el momento se han llevado adelante, si bien han logrado avances sustanciales en otros aspectos no han dado resultados conclusivos en cuanto a la averiguación del paradero de los desaparecidos. Tampoco se han tratado otros tipos de violaciones a los derechos humanos como, por ejemplo, la tortura o la prisión política, que constituían los principales métodos represivos de la dictadura.

Reparaciones. En cuanto a las reparaciones, el poder legislativo tendría que adoptar un proyecto de reparación integral a las víctimas, procurando, en la medida de lo posible y en cuanto sea pertinente, seguir los "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones", de 2005. Recordemos que uno de los proyectos presentado por Crysol hace más de dos años, retoma gran parte de esos lineamientos.

---

206 El 20 de enero de 2009, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concedió una prórroga al Estado uruguayo para cumplir con las recomendaciones. Ver Diario La República, "Caso Gelman: prórroga de 6 meses al Estado uruguayo", Montevideo, 21 de enero de 2009.

De cualquier forma, el Estado debería buscar una fórmula para que las víctimas y a sus familiares no se sientan agraviados por la eventual inclusión del personal militar o policial dentro de la misma norma de reparación. Esto no implica que no se busquen formas de resarcir a los familiares de funcionarios del Estado, caídos en el ejercicio de sus funciones, como corresponde a cualquier Estado de Derecho, siempre y cuando no hubiesen sido resarcidos en el pasado, o lo hubiesen sido de forma insuficiente de acuerdo a los parámetros actuales. Se trataría, en suma, de no dar mensajes equivocados, las víctimas del terrorismo de Estado deben ser reparadas de forma autónoma, sin que se corra el riesgo de propiciar lecturas que den a pensar que las violaciones a los derechos humanos por parte del Estado son justificables por las acciones de la guerrilla.

Reformas institucionales. En el cuerpo del trabajo se hizo alusión al hecho que este pilar de la justicia transicional es el menos desarrollado de todos en Uruguay. Las garantías de no repetición figuran como una de las grandes deudas del Uruguay. En ese sentido, el Estado debería poner en practica mecanismos de *vetting* que alejen a los presuntos violadores de derechos humanos de cualquier cargo público, como garantía de no repetición, al igual que Argentina[207] o Colombia[208], Uruguay podría modificar su Constitución, y darle una jerarquía constitucional a los tratados en materia de derechos humanos. También sería importante desarrollar planes transversales de educación en derechos humanos, que abarquen varios ámbitos de educación formal, militar, funcionarial y profesional. Por ejemplo, se debería modificar las currículas de las escuelas militares o policiales para darle mayor importancia a los derechos humanos. Por último, es fundamental formar a los profesionales del derecho, y particularmente los operadores jurídicos nacionales, para que estos se encuentren en condición de aplicar el derecho internacional.

[207] Artículo 75-22 de la Constitución de Argentina.

[208] Artículo 93 de la Constitución de Colombia.