

Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Doctorado en Ciencia Política

“JUSTICIA EN TRANSICIÓN EN URUGUAY: un estudio comparado sobre políticas públicas en tópicos de verdad, justicia, memoria y reparación (2000-2010)”

Valentina Curto Fonsalías

Tutor: Gerardo Caetano

La investigación que da origen a los resultados presentados en la presente publicación recibió fondos de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación bajo el código POS-NAC-2011-1-3613

Dedicado a mis abuelos

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I. ENFOQUE TEÓRICO Y ESTADO ACTUAL DEL CONOCIMIENTO SOBRE EL TEMA.....	7
I.1 Historia y conceptualización de la Justicia Transicional.....	7
I. 2 La Justicia Transicional y los debates teóricos.....	8
I. 3 La dimensión política en la Justicia Transicional: la capacidad de gobernar.....	16
I. 4 Políticas públicas en procesos de justicia en transición.....	18
CAPÍTULO II. ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	24
II. 1 Objetivo general.....	24
II.2 Objetivos específicos.....	24
II. 3 Preguntas de investigación.....	24
II. 4 Hipótesis.....	25
II. 5 Definición conceptual y operacionalización de las variables a investigar.....	25
II. 6 Diseño, modelo, unidades de análisis y técnicas de relevamiento de información.....	35
II. 7 Actores a analizar.....	37
CAPÍTULO III. UN INTENTO DE SELLAR LA PAZ: 2000-2004.....	38
III. 1 Un poco de historia: en busca de la paz.....	39
III. 1. 1 El reconocimiento oficial.....	40
III.1. 2 El nombre Para la Paz.....	41
III. 1. 3 Un contexto que favorece.....	43
III. 1. 4 Un mandato acotado.....	45
III. 1. 5 Integración.....	47
III. 1. 6 Potestades limitadas.....	47
III. 1. 7 Recursos humanos y económicos.....	50
III. 1. 8 El sentido de la información.....	51
III. 1. 9 Las formas de comunicación.....	52
III.2 La justicia tarda, pero llega.....	53
III.3 Una agenda de información robusta.....	55
III.4 ¿Un punto final?.....	57
III.4. 1 ¿Por dónde seguir?.....	58
III.4. 2 ¿Qué significó? ¿Qué nos dejó como sociedad?.....	62

CAPÍTULO IV. UNA NUEVA INTERPRETACIÓN DE LA LEY DE CADUCIDAD: 2005-2009.....	64
IV. 1 Dentro de la ley todo fuera de la ley nada.....	64
IV. 2 Secretaría de Seguimiento de la COPAZ.....	66
IV. 2. 1 Investigación arqueológica.....	68
IV. 2. 1. 1 Primeras conclusiones de las investigaciones arqueológicas: 2005-2006.....	72
IV. 2. 1. 2 Segundas conclusiones de las investigaciones arqueológicas: 2007-2011.....	73
IV. 2. 2 La investigación histórica.....	76
IV.2.2.1 Actualización de la Investigación Histórica sobre detenidos desaparecidos: 2009-2011.....	80
IV. 2. 3 Conclusiones.....	83
IV. 2. 4 Seguimiento de trámites y gestiones.....	86
IV. 3 Alcances y limitaciones de la Secretaría de Seguimiento de la COPAZ.....	86
IV. 4 Políticas de justicia.....	89
IV. 5 Políticas de reparación.....	98
IV. 5. 1 Una reparación a medio camino: Ley Nº 18.033 y Nº 18.596.....	103
IV. 5. 2 Proceso de ley 18596.....	107
IV. 6 Políticas de la memoria.....	110
IV. 6. 1 El camino hacia el “nunca más”	110
IV. 6. 2 La recuperación del derecho de la información.....	116
IV. 7 Otra agenda de información robusta.....	118
CAPÍTULO V. UNA PAUTA COMPARATIVA ENTRE DOS PERÍODOS DE GOBIERNO EN TÓPICOS DE JUSTICIA EN TRANSICIÓN.....	120
V. 1 Los factores condicionantes.....	120
V. 1. 1 La ubicación ideológica de los presidentes en el continuo izquierda-derecha.....	120
V. 1. 2 La aprobación presidencial.....	121
V. 1. 3 El tipo de relacionamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.....	121
V. 1. 4 Los ciclos de gobierno.....	123
V. 2 De la instalación de la “paz” a la perforación de la ley de caducidad.....	124
V. 3 Los civiles enjuiciando a los militares.....	126
V. 4 De una reparación incipiente a una reparación que se consolida.....	127
V. 5 Del “Estado del Alma” a “Nunca Más Uruguayos contra Uruguayos”	130
A MODO DE CIERRE.....	132
BIBLIOGRAFÍA.....	134

INTRODUCCIÓN

El siguiente trabajo es parte de una investigación que comienza en el año 2000 y que con el transcurso de los años se plasma en esta tesis de doctorado. Se nutre del acumulado de sistematización de variada información, de análisis de percepciones de actores políticos y sociales que adquieren protagonismo en el tema y de un vasto relevamiento bibliográfico. Asimismo, quien escribe se ha desempeñado en varias investigaciones que tienen por objeto de estudio el tema de las violaciones a los Derechos Humanos producidas durante la última dictadura cívico militar en el Uruguay. Investigaciones que se materializaron en publicaciones sobre el tema.

El trabajo se organiza en cinco capítulos, uno teórico en el que se entrelazan dos enfoques teóricos, justicia transicional como marco teórico explicativo de carácter general y políticas públicas como marco teórico de carácter teórico metodológico. Es decir que dentro del proceso de justicia de transición la mirada está centrada en el diseño y la implementación de políticas públicas de verdad, de justicia, de memoria y de reparación llevadas a cabo en el período 2000-2010, desde un abordaje teórico-metodológico de las políticas mencionadas. Este entrelazamiento es innovador y enriquece el análisis de las políticas públicas de verdad, justicia, memoria y reparación, ya que les otorga un carácter propio con identidad.

A través del entrelazamiento de estos dos marcos teóricos se describen y analizan los dilemas a los que se ven enfrentados los gobiernos democráticos a la hora de diseñar e implementar políticas públicas en tópicos de justicia en transición. Dilema que navega entre lograr establecer paz o instaurar justicia, es decir, si una debe predominar sobre la otra, si únicamente la relación la podemos pensar en forma dicotómica o por el contrario, si es posible buscar un equilibrio entre ambas.

Un segundo capítulo metodológico donde se plantea el objetivo general, los objetivos específicos, las preguntas que guían la investigación, la hipótesis central y las hipótesis auxiliares y se definen las variables de investigación.

El objetivo general de esta investigación es describir y analizar, a través de la comparación, políticas públicas en tópicos de verdad, justicia, memoria y reparación implementadas desde el año 2000 hasta el año 2010. El estudio se centra en las políticas de verdad y justicia y toma en cuenta de manera secundaria las políticas de memoria y reparación. Es decir, identificar similitudes y diferencias en cada uno de los tópicos de políticas implementadas en el período de gobierno de Batlle y Vázquez. Asimismo, explica que factores inciden en los diferentes itinerarios, identificar rupturas y continuidades en sus concepciones, objetivos y modalidades de implementación.

La hipótesis central que guía el presente trabajo plantea que la ubicación ideológica de los presidentes en el continuo izquierda-derecha, su aprobación presidencial, el tipo de

relacionamiento entre el Poder Ejecutivo (PE) y el Poder Legislativo (PL) y los ciclos de gobierno condicionan el tipo de políticas que se implementan en tópicos de justicia en transición.

El tercer capítulo se centra en el análisis del período de gobierno del Dr. Jorge Batlle donde se analiza fundamentalmente la Comisión Para La Paz (COPAZ) y los primeros juicios a civiles involucrados en violaciones a los Derechos Humanos.

El cuarto capítulo se dedica a analizar el primer período de gobierno del Dr. Tabaré Vázquez donde se decide realizar una nueva interpretación de la Ley de Caducidad lo que implicó, entre otras cosas, realizar una investigación histórica y arqueológica que permitió hallar a los primeros cuerpos de detenidos desaparecidos y que se llevaran a cabo los primeros juicios a militares involucrados.

El quinto y último capítulo consiste en el desarrollo de una pauta comparativa entre ambos períodos de gobierno en base a las variables explicativas ubicación ideológica de los presidentes en el continuo izquierda-derecha, su aprobación presidencial, el tipo de relacionamiento entre el PE y el PL y los ciclos de gobierno condicionan el tipo de políticas que se implementan en tópicos de justicia en transición.

Este trabajo fue posible por el apoyo y el acompañamiento de afectos, intercambios y discusiones técnicas, trabajo académico y estudio. Quiero agradecer especialmente a mi pareja por el apoyo incondicional a lo largo del doctorado.

A Gerardo Caetano por sus aportes y comentarios que enriquecieron el trabajo.

Quiero reconocer especialmente el trabajo profesional de Guillermo Amoroso con quien, a través del intercambio de ideas, aportes y correcciones hizo posible que esta tesis adquiriera relevancia. Asimismo reconocer a Valentina Sartori por realizar con solvencia técnica la cronología de prensa histórica para el período de gobierno del Dr. Vázquez.

Agradezco a Jorge Lanzaro, María Ester Mancebo, Nicolás Bentancur, Kathryn Sikkink, Javier Miranda, Álvaro Rico, Laura Gioscia, Ana Laura Di Giorgi, Flavia Freidenberg, Juan Mario Solís, Camilo López, Lucía Monteiro, Melisa Sánchez, Fernanda Ferrari.

Destaco el entusiasmo y los excelentes aportes de cada uno de los entrevistados, José López Mazz, Gonzalo Fernández, Aldo Guerrini, Jimena Alonso, Magdalena Figueredo, Carla Larrobla, Fabiana Larrobla, Mirtha Guianze, Daniel Martínez, Pablo Mieres, Ernesto Agazzi, Mauro Tomasini, Eduardo Piroto, Gastón Grisoni, Valentín Enseñat, Matilde Ledesma, Oscar Destouet.

Agradezco a la Agencia Nacional de Investigación e Innovación por seleccionar mi proyecto de investigación y por considerar que el tema de investigación es de importancia y actualidad para la Ciencia Política.

CAPÍTULO I

“ENFOQUE TEÓRICO Y ESTADO ACTUAL DEL CONOCIMIENTO SOBRE EL TEMA”

i. Historia y conceptualización de la Justicia Transicional

La justicia transicional hace referencia a un problema muy antiguo, relativo a qué debe hacer una sociedad frente al legado de graves atentados contra la dignidad humana una vez que se produce una guerra civil o una dictadura. El dilema planteado es si debe castigar a los responsables o debe olvidar lo sucedido para favorecer la reconciliación nacional.

Si bien los problemas a los que se enfrenta la justicia transicional son viejos la expresión aparece con fuerza en los últimos años. Según Umprimy y Saffon (2005) ha ocurrido en la actualidad una transformación muy importante en la manera cómo se enfocan las transiciones de la guerra a la paz o de las dictaduras a las democracias, que justifica ampliamente la creación de la categoría justicia transicional. Lo novedoso de este paradigma consiste en la introducción del sustantivo "justicia", el que aparece como una exigencia que cualifica de manera importante los procesos transicionales y que a la vez se ve profundamente determinada por tales procesos.

En ese sentido la justicia transicional alude a aquellos procesos transicionales en donde se producen transformaciones radicales de un orden social y político determinado, como ser de un régimen dictatorial a uno democrático o en una guerra entre dos países o también en una guerra interna. Estos procesos de cambio enfrentan al nuevo gobierno a la necesidad de buscar consensos y equilibrios entre las distintas partes. Por un lado, los procesos de justicia transicional se caracterizan por implicar en la mayoría de los casos negociaciones políticas entre los diferentes actores, tendientes a lograr acuerdos lo suficientemente satisfactorios para que todas las partes decidan aceptar la transición. Por otro lado, el nuevo gobierno se encuentra tensionado entre las exigencias jurídicas de justicia impuestas desde el plano internacional, que se concretan en el imperativo de individualizar y castigar a los responsables de crímenes de guerra y de lesa humanidad cometidos en la etapa previa a la transición y la consolidación del estado de derecho.

Mientras que las exigencias jurídicas internacionales buscan proteger los derechos de las víctimas mediante la aplicación de la justicia, la verdad y la reparación, a nivel nacional los países necesitan instalar procesos de paz y de reconciliación nacional inherentes a los procesos transicionales que presionan en dirección opuesta. En este sentido, para que los responsables de crímenes atroces decidan aceptar dejar las armas en el caso de salir de una guerra o aportar información de lo sucedido en caso de salir de una dictadura, resulta necesario que encuentren incentivos atractivos para hacerlo, tales como el perdón y el olvido de sus actos.

Es por lo anterior que la expresión justicia transicional empieza a ser utilizada hace más de veinte años. Si bien este tipo de transiciones, de la guerra a la paz o de una dictadura a una democracia

han existido a lo largo de la historia, sobre todo en la primer mitad del siglo veinte mediante las posguerras mundiales, ninguna de estas transiciones le otorgó a la exigencia de justicia el significado específico que hoy tiene dentro del paradigma de justicia transicional.

En el período de transición de la Segunda Guerra Mundial la justicia adquirió un significado estricto ya que las exigencias internacionales de justicia se materializaron en los tribunales de Nüremberg donde el objetivo era identificar y castigar a los responsables directos de cometer crímenes de lesa humanidad. En este período la transición no requirió de ninguna negociación por parte de los actores armados, sino que fue impuesta por la parte victoriosa de la guerra y la búsqueda de la justicia fue el motor de dicha transición.

A partir de ese entonces el derecho internacional público se ha posicionado hacia la universalización de la obligación de sancionar crímenes inhumanos, tendencia que se concreta con la creación de la Corte Penal Internacional. Sin embargo, los procesos transicionales en esta última época, como los de las transiciones de regímenes dictatoriales a las democracias en el Cono Sur, se han visto en una encrucijada.

“La cuestión fundamental consiste en encontrar una solución viable políticamente que, sin dar lugar a la impunidad, sí haga posible alcanzar una paz y una reconciliación nacional durables. En esos contextos, la exigencia de justicia se ha visto entonces enfrentada a otros valores igualmente importantes y, como tal, ha adquirido un contenido y un alcance particular”¹.

ii. La Justicia Transicional y los debates teóricos

A pesar de su reciente creación y utilización, el concepto de “justicia transicional” ha sido y es sometido a un debate en el campo académico que genera controversias. Los autores que estudian el tema ponen la mirada en diferentes dimensiones. Algunos se preocupan por mirar cómo el concepto fue cambiando a lo largo de la historia, identificando distintas fases (Teitel, 2003). Otros investigan los procesos y mecanismos que los distintos países llevan a cabo con el objetivo de establecer tipologías e identificar requerimientos básicos de la justicia de transición (Uprimny y Lasso 2004, Ambos 2009). Varios se ocupan de problematizar las tensiones a las que se enfrentan los gobiernos en procesos de justicia de transición principalmente entre paz y justicia (Uprimny y Saffon 2005, Sikkink y Booth 2008, Ambos 2009, Malarino 2009).

El debate se centra fundamentalmente en los dilemas a los que se ven enfrentados los gobiernos en los procesos de justicia de transición entre priorizar paz o justicia y qué decisiones políticas van a tomar en función de los márgenes de maniobra y de sus intereses.

¹ Uprimny y Saffon (2005) “Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades”. Capítulo 7 “Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional”. Compiladora Angelika Rettberg, p 147. Universidad de Los Andes. Colombia.

Se ha escrito una gran variedad de textos en los que se argumenta que está en el centro de todo proceso de justicia de transición, si lograr establecer paz o instaurar justicia, es decir, si una debe predominar sobre la otra, si únicamente la relación la podemos pensar en forma dicotómica o, por el contrario, si es posible buscar un equilibrio entre ambas.

Según Teitel (2003) los orígenes de la justicia transicional moderna es posible identificarlos con el período de la Primera Guerra Mundial. Sin embargo, la justicia transicional comienza a ser entendida como extraordinaria e internacional en el período de la posguerra después de 1945. Para la autora la justicia transicional ha transitado por tres fases claramente diferenciadas según las siguientes variables: el contexto histórico y político en el que surge, el enfoque predominante que adquiere y el marco de referencia en el que se desarrolla y los objetivos que se propone.

La primera fase surge a fines de la Segunda Guerra Mundial en el marco de la Guerra Fría y finaliza con la crisis del mundo bipolar, denominada como la fase de la posguerra. En esta fase se llevan a cabo los juicios de Núremberg conducidos por los países aliados, este símbolo de la justicia entendida como procedimiento que busca sancionar y penalizar los crímenes de guerra muestra el triunfo de la justicia transicional dentro del esquema del Derecho Internacional y más específicamente del Derecho Penal Internacional como marco de referencia. Se universalizan los juicios entendidos en su dimensión estricta de la justicia. Se instala un discurso adherido al derecho en su concepción estricta de determinar responsabilidades por medio de un proceso justo con todas las garantías debidas.

“Sin embargo, este desarrollo no perduró, debido a su asociación con las condiciones políticas excepcionales del período de la posguerra: la menoscabada soberanía de Alemania sentó esfuerzos internacionales en favor de reconstrucciones nacionales. Las condiciones políticas en este caso fueron únicas y ni perdurarían ni volverían a ocurrir de la misma forma en que tuvieron lugar. (...) el legado de los juicios de posguerra que penalizaron los crímenes de Estado como parte de un esquema de derechos universales, supera ampliamente la fuerza real de los precedentes históricos y forma la base del Derecho moderno de los Derechos Humanos”².

La segunda fase comienza con el fin de la guerra fría y se asocia con el período de transiciones en varios países en vías de desarrollo hacia la democracia y modernización en Europa del Este, África y Centroamérica. La fase II está asociada con un período de acelerada democratización y fragmentación política que ha sido definida por Huntington³ como la “tercera ola” de transiciones. Hacia finales del siglo XX, la política mundial se caracterizó por una aceleración en la resolución de conflictos y un persistente discurso por la justicia en el mundo del derecho y en la sociedad.

² Teitel (2003) “Genealogía de la justicia transicional” Artículo traducido al castellano por el Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, pp. 2 y 3. Título original: “Transitional Justice Genealogy”. Publicado en Harvard Human Rights Journal, Vol. 16, Spring 2003, Cambridge, MA, pp. 69-94.

³ Huntington (1994) “La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX”. Barcelona. Ediciones Paidós.

En esta fase la forma predominante de justicia transicional consistió en la reconstrucción nacional y por ende en la restauración del estado de derecho. Un estado de derecho recortado mediante el modelo restaurativo⁴ donde la justicia es entendida como mecanismo para preservarlo. El enfoque adquiere una dimensión multidimensional ya que al paradigma del estado de derecho se incorporan cuestiones éticas y morales y mecanismos alternativos a los procesos legales convencionales como ser salas de audiencia pública, testimonios confesionales discursivos, comisiones de la verdad en lugar de salas de tribunales, entre otros. Emergen múltiples concepciones de justicia además de la concepción clásica de justicia se incorporan valores como paz y reconciliación.

“Además, más que entender el estado de derecho en términos de hacer valer la responsabilidad de un reducido grupo de líderes, el modelo transicional de la fase II tiende a sustentarse en una comprensión de un estado de derecho más diverso, ligado a una comunidad política particular y sus condiciones locales. Sin embargo, este acercamiento hacia una justicia más local e incluso privatizada, genera una tensión con el potencial de una concepción de justicia más abarcadora asociada con la política transnacional”⁵.

La tercera fase surge a fines del siglo XX denominada “estado estable de la justicia transicional” asociada con el proceso de globalización acelerado en condiciones demarcada violencia e inestabilidad política. Esta tercera fase se caracteriza por el fenómeno de la aceleración de la justicia transicional ya que la misma deja de ser la excepción de la norma para convertirse en un paradigma del estado de derecho. En esta fase contemporánea, la jurisprudencia transicional incorpora un discurso ampliado de justicia humanitaria que tiene su correlato con la creación del Tribunal Penal Internacional. Este tribunal tiene la característica de ser permanente y es creado con el objetivo de someter a proceso a autores de crímenes de guerra, contra la humanidad y genocidio. El marco de referencia es el Derecho Humanitario o el Derecho de los Derechos Humanos. El objetivo de la justicia transicional es determinar responsabilidades. Adquieren mayor peso la legitimidad de la jurisdicción internacional.

Además de plantear las etapas en las que se inscribe la justicia en transición, varios autores se ocupan de problematizar las tensiones a las que se enfrentan los gobiernos en procesos de justicia de transición. Entre ellos se encuentran Uprimny y Saffon (2005) quienes son cercanos a la fundamentación de que en estos casos es necesario optar por procesos de justicia ya que plantean que la individualización y el castigo de los responsables de crímenes de guerra y lesa humanidad

⁴ Refiere a la importancia que tiene para la sociedad la reconciliación entre la víctima y victimario. Se corre de la idea de castigar al culpable y centra la atención en la víctima mediante la búsqueda de reparar el daño que le fue ocasionado. En el caso del victimario lo que se busca es su reinserción en la sociedad por medio de que reconozca el daño que causó e intente repararlo. Pretende que víctima y victimario estén de acuerdo en perdonarse.

⁵ Teitel (2003) “Genealogía de la justicia transicional” Artículo traducido al castellano por el Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, pp. 3 y 4. Título original: “Transitional Justice Genealogy”. Publicado en Harvard Human Rights Journal, Vol. 16, Spring 2003, Cambridge, MA, pp. 69-94.

resultan importantes para el éxito de un proceso de justicia transicional y para la estabilidad del nuevo orden social y político. Los autores reconocen que todo proceso de justicia transicional enfrenta el complejo dilema de encontrar un equilibrio entre las exigencias de justicia y paz. La necesidad de encontrar un equilibrio implica necesariamente avanzar en un doble proceso de establecer una reconciliación nacional y poder instaurar justicia.

Para estos autores *“(…) en el paradigma de la justicia de transición es posible dotar al castigo de los victimarios de un significado que, en vez de contraponerlo a la reconciliación, lo muestre como un elemento apropiado (incluso necesario) para alcanzarla. Así, es bien posible que la reconciliación nacional tenga un carácter más verdadero y durable si se encuentra precedida por el sometimiento de los responsables de crímenes atroces, aun cuando este sometimiento reconozca excepcionalmente-en razón de las exigencias políticas de los actores armados para aceptar la transición-algunas formas de amnistía o de rebajas de penas”⁶.*

La acción de justicia se torna necesaria por varias razones. En primer lugar para evitar que en el nuevo régimen surja una cultura de la impunidad y garantizarse que este tipo de violaciones a los derechos humanos no se vuelva a repetir. En definitiva, lo que se busca es que la transición sea duradera y estable. En segundo lugar existe un número considerable de ciudadanos descontentos con aquellas fórmulas transicionales que le otorgan un peso exclusivo a la paz y que pretenden dejar en el olvido los profundos traumas ocasionados ya sea por una guerra civil o por una dictadura.

A las anteriores consideraciones se aúna el hecho de que el castigo de los responsables de crímenes masivos impide que en el nuevo régimen creado por la transición surja una cultura de impunidad. El mensaje enviado con el castigo es, justamente, que los individuos no pueden violar los derechos humanos sin que ello tenga serias repercusiones. Además de propugnar por el respeto de estos derechos, un mensaje como éste busca, sobre todo, asegurar la garantía de no repetición, crucial para el verdadero éxito de un proceso transicional.

“Es cierto que hoy es todavía difícil llegar a conclusiones empíricamente claras sobre los potenciales efectos preventivos del castigo de los crímenes de lesa humanidad, por una razón bastante simple: hasta muy recientemente, la regla práctica en Colombia y en el resto del mundo era que esos crímenes no eran sancionados. Así lo demuestran las amnistías generales aplicadas en nuestro país y en otros países latinoamericanos hace pocas décadas, y así lo demuestra también el hecho de que los Tribunales de Nüremberg, Ruanda y Yugoslavia hayan sido eventos esporádicos, que de ninguna manera crearon una práctica internacional en favor de la punición de las violaciones masivas de

⁶ Uprimny y Saffon (2005) “Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades”. Capítulo 7 “Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional”. Compiladora Angelika Rettberg, p. 152. Universidad de Los Andes. Colombia.

derechos humanos. No tenemos entonces evidencias empíricas sólidas de qué sucedería si esos actos atroces fueran sistemáticamente castigados”⁷.

En este orden de ideas se encuentra Ambos (2009) quien cree que *“La experiencia reciente muestra que las exigencias de las víctimas de responsabilidad y justicia (...) entran en conflicto con los esfuerzos, en su mayor parte oficiales, por la paz y la reconciliación. En efecto, el abstenerse de una persecución penal y/o del castigo es a veces una condición necesaria para facilitar la paz y la reconciliación. Para decirlo sin rodeos, el precio de la paz es a menudo la justicia o un “compromiso [tradeoff] entre paz y justicia”. Una definición de justicia de transición centrada en la víctima no toma suficientemente en consideración esta tensión”⁸.*

El autor propone una manera distinta de concebir a la justicia como posible forma de abordar el trade off planteado. Para el autor la justicia y la paz no son fuerzas contrapuestas siempre y cuando el concepto de justicia sea entendido en sentido ampliado y no únicamente delimitado a la justicia penal; además las persecuciones penales deben ser llevadas a cabo con las garantías debidas y complementarias para reforzar la paz. Entonces la difícil cuestión consiste en determinar cuánta justicia puede ser sacrificada en función de las negociaciones de paz. Negociaciones que no deben restringirlas obligaciones de los estados de investigar los crímenes internacionales y de sentar bases para una verdadera reconciliación⁹.

El concepto de justicia en transición pone en el centro a la justicia en los procesos de transición, lo que supone mucho más que justicia penal ordinaria y retributiva. Introduce el concepto ampliado de justicia ya que no sólo debe perseguir crímenes internacionales de lesa humanidad, pero, complementariamente, puede instalar mecanismos que garanticen el derecho a la verdad como las comisiones de la verdad o el derecho de reparación.

En el debate muchas veces se le otorga un peso mayor a la amnistía y al olvido en la contribución en el proceso de reconciliación de una sociedad y se subestima al rol de la justicia penal. El autor propone que la justicia en transición debe en primer lugar perseguir crímenes internacionales que atentan contra la humanidad, en segundo lugar desde un enfoque de complementariedad pueden implementarse mecanismos alternativos a la persecución penal como lo son las comisiones de la verdad o reconciliación y en tercer lugar las amnistías absolutas son inadmisibles mientras que las condicionales en principio podrían ser admisibles.

Según Duggan (2005, p 5) la decisión de los procesos de justicia en transición es entre cuánta justicia y cuánta paz, se relativiza el dilema y el alcance de la reconciliación nacional no es

⁷ Uprimny y Saffon (2005) “Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades”. Capítulo 7 “Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional”. Compiladora Angelika Rettberg, p. 153. Universidad de Los Andes. Colombia.

⁸ Ambos (2009) “El marco jurídico de la justicia de transición”. En “Justicia de Transición. Informes de América Latina, Alemania, Italia y España”. Editores Ambos, Malarino y Elsner. Konrad Adenauer Stiftung, pp. 28 y 29.

⁹ *Ibíd.*, pp. 62 y 63.

planteado en forma dicotómica sino que es visto en forma complementaria. El fortalecimiento del derecho internacional, durante el último medio siglo, ha asegurado que las sociedades víctimas de atrocidades y violaciones permanentes de derechos humanos no tengan que elegir entre paz o justicia. A este proceso el autor lo denomina "internacionalización" de la justicia transicional el que identifica como un avance positivo por varias razones. Primero, porque la diversidad de los instrumentos de justicia transicional, como lo son las comisiones de la verdad, tribunales penales, programas de reparaciones a víctimas, reformas institucionales, permite que las sociedades ya no se sientan obligadas a escoger entre paz o justicia. En segundo lugar la gran variedad de experiencias en justicia transicional permite que los países incorporen experiencias y aprendizajes del resto del mundo.

En el otro extremo se encuentra Malarino (2009) quien argumenta que en los procesos de justicia transicional *"(...) la finalidad esencial y primaria del proceso de transición es la de obtener y conservar la paz. (...) los restantes objetivos del proceso de transición son secundarios respecto de la obtención de la paz, en el sentido que solo pueden lograrse si esta está garantizada"*¹⁰.

Su argumento va más allá y plantea que *"(...) el fin de un proceso de transición no debe ser la búsqueda de un equilibrio entre justicia y paz. Entre estos dos valores no debería haber una negociación (trade off) en el sentido que se debe renunciar parcialmente a cada uno de ellos para encontrar el justo medio. (...) lo único que se puede transar y negociar es la justicia"*¹¹.

Para el autor la etapa de la transición tiene la particularidad que en general las élites del régimen anterior aún tienen cierta influencia en la forma en que se va a desenvolver el proceso. Por ello, la finalidad esencial y primaria del proceso de transición es la de poner fin a una guerra o a una dictadura y evitar que vuelvan a instalarse. Una vez que se instala la paz es posible que el consolidar las instituciones democráticas y el estado de derecho, la reconciliación nacional y la justicia puedan lograrse.

Por lo antes expuesto para el autor no puede haber un equilibrio justo entre paz y justicia, no es posible realizar una transacción entre ambos sino que detrás de ella está implícita una posibilidad de renuncia a la paz. Ningún Estado de derecho podría permitir renunciar a la paz en pos de la justicia si no quiere poner en juego la base sobre la cual asienta su existencia.

"Brevemente: lo único que se puede transar y negociar es la justicia. La situación ideal será entonces paz y justicia; la situación menos conveniente, en cambio, paz sin justicia; entre estos polos podrán

¹⁰ Malarino (2009) "Breves reflexiones sobre la justicia de transición a partir de las experiencias latinoamericanas". En "Justicia de Transición. Informes de América Latina, Alemania, Italia y España". Editores Ambos, Malarino y Elsner. Konrad Adenauer Stiftung. Uruguay, p. 425.

¹¹ *Ibíd.*, pp. 426 y 427.

darse diversas combinaciones de paz y algo de justicia (derecho penal de premios, derecho penal selectivo, exenciones de responsabilidad parciales, etcétera)”¹².

Según Malarino (2009 p 419-422) la experiencia latinoamericana ha realizado dos contribuciones fundamentales a la discusión sobre justicia de transición. La primera refiere a la noción amplia sobre la verdad, concebida como reparación a las víctimas y como reconciliación de la sociedad. En esta línea las vastas experiencias de las comisiones de la verdad traen aparejado diversos aportes sobre el avance hacia la verdad de lo sucedido a pesar de que cada comisión presenta particularidades en cuanto a naturaleza, composición, funciones y atribuciones. Además de las comisiones de la verdad, la experiencia latinoamericana contribuye con otros mecanismos para ejercer este derecho, como ser la acción de hábeas data o los llamados juicios de la verdad. Ambos consisten en procedimientos ante tribunales penales pero con la finalidad de investigar los hechos sin aplicación de sanciones penales.

La primera experiencia latinoamericana de comisiones de la verdad consiste en la Comisión Nacional de Investigación de Desaparecidos Forzados desarrollada en Bolivia en el año 1982. Comisión que fue disuelta antes de emitir su informe, pero ofició de antecedente para la creación de organismos similares en otros países de la región. La comisión que adquirió mayor notoriedad en la región y en el mundo fue la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), creada en Argentina a finales de 1983 con el objetivo específico de encontrar evidencias de que las personas fueron desaparecidas y averiguar el destino de las mismas. Esta comisión fue la primera en la región que culminó su tarea con la emisión de un informe, cuyo título hoy se ha convertido en uno de los lemas centrales en relación al tema: *“nunca más”*. A partir de entonces casi todos los países han contado con entidades oficiales similares encargadas de la búsqueda de la verdad, aunque con ciertas diferencias en cuanto a naturaleza, composición, funciones y atribuciones.

La segunda innovación refiere al rol del derecho penal como herramienta de superación del pasado y cómo resolver la contraposición entre un derecho de justicia concebido de manera absoluta y la necesidad de prescindir de la persecución penal. Aquí se han implementado herramientas diferentes a las clásicas del derecho penal como ser las amnistías o medidas que bajan las penas a cambio de información. Las amnistías son institutos del derecho en situaciones excepcionales, son instrumentos que permiten en situaciones especiales y extremas renunciar a la pena o al proceso penal y por tanto contribuyen al bien supremo que es la paz.

A lo largo de la lectura del debate teórico el punto que se identifica como de consenso es que la toma de decisión sobre el itinerario a seguir en todo proceso de justicia de transición es confuso y problemático, es decir que la posible solución no se encuentra fácilmente al alcance de la mano. Lo

¹² Malarino (2009) “Breves reflexiones sobre la justicia de transición a partir de las experiencias latinoamericanas”. En “Justicia de Transición. Informes de América Latina, Alemania, Italia y España”. Editores Ambos, Malarino y Elsner. Konrad Adenauer Stiftung. Uruguay, pp. 426 y 427.

que sí está claro es que el objetivo central es consolidar el retorno a situaciones de normalidad democrática y a estados de paz y de vigencia del derecho.

Así lo plantea Ambos *“La cuestión de cómo hacer frente a los crímenes y autores de un antiguo régimen es demasiado difícil y compleja como para darle soluciones fáciles y rápidas. Toda transición es diferente y requiere tomar en consideración las circunstancias concretas de la situación concreta; un análisis puramente jurídico pierde de vista estas circunstancias en su mayor parte sociopolíticas y la dimensión moral de la justicia de transición”*¹³.

Asimismo, los distintos autores coinciden en que cada proceso es diferente a los otros y por lo tanto su abordaje es particular, no debe nutrirse de recetas pero sí debe estar enmarcado en la normativa del derecho público internacional.

Así lo describe Caetano *“(…) aunque la conducción de estos procesos está tensionada por las características locales y específicas de cada transición, existe una creciente conciencia a favor de adecuar las soluciones en cada caso a las recomendaciones jurídicas y políticas provenientes de los consensos de mayor exigencia logrados a nivel internacional”*¹⁴.

Otro de los puntos de consenso es que los procesos de justicia transicional tienen lugar en circunstancias políticas y sociales radicales tales como períodos de guerras o dictaduras. Una vez que se produce el tránsito hacia la democracia el nuevo sistema requiere de proyectos que impliquen cambios políticos profundos que apunten a enfrentar los múltiples legados de pasados traumáticos signados por violencia y por violaciones flagrantes a los derechos humanos.

Los autores coinciden en que lo novedoso e interesante de la justicia transicional consiste en la introducción del concepto de justicia. Si bien su nombre denota un interés por el tema justicia su aporte consiste en la amplitud que se le asigna en el entendido que justicia incluye lo tradicional, es decir acciones judiciales, y lo no tradicional, medidas tendientes a la verdad, reparación y memoria.

Si bien no existe consenso en qué se entiende por justicia de transición en este trabajo se opta por el siguiente concepto acuñado por Rettberg (2005):

“Definida como el tipo de arreglos judiciales y extra-judiciales que facilitan y permiten la transición de un régimen autoritario a una democracia o de una situación de guerra a una de paz, la justicia transicional busca aclarar la identidad y los destinos de las víctimas y los victimarios, establecer los hechos relacionados con las violaciones de derechos humanos en situaciones de autoritarismo y/o conflicto armado y diseñar las formas en las que una sociedad abordará los crímenes perpetrados y

¹³ Ambos (2009) “El marco jurídico de la justicia de transición”. En “Justicia de Transición. Informes de América Latina, Alemania, Italia y España”. Editores Ambos, Malarino y Elsner. Konrad Adenauer Stiftung. Uruguay, p. 33.

¹⁴ Caetano (2011) “El tema de los archivos represivos en los procesos de “justicia transicional”: una cuestión de derechos”. Inédito, p. 1.

las necesidades de reparación. La justicia es transicional en la medida en que busca tender puentes entre regímenes distintos y momentos políticos diferentes. A la vez que introduce mecanismos judiciales de excepción, se nutre también de prácticas judiciales previas y establece las bases para los sistemas judiciales post-autoritarios o post-conflicto. En ese sentido, más que sólo abordar las violaciones de los derechos humanos cometidos durante un tiempo determinado, la justicia transicional tiene también pretensiones fundacionales de nuevos órdenes políticos y judiciales. Por consiguiente, es un tema de vital importancia para la construcción de paz”¹⁵.

iii. La dimensión política en la Justicia Transicional: la capacidad de gobernar

En ese sentido, dentro del proceso justicia transicional en este trabajo interesa analizar las decisiones políticas que toman los gobiernos democráticos dentro de un marco jurídico desarrollado por el sistema de derechos humanos internacional. En el entendido que la justicia transicional ocupa un lugar híbrido o de intersección entre la política y el derecho.

Si bien es cierto que durante las últimas décadas ha predominado un discurso jurídico de Estado de derecho que subordina a la política y que ha favorecido su judicialización, en este trabajo el foco se pone en la dimensión política de la justicia transicional, es decir, la capacidad de toma de decisiones de un estado dentro de un marco jurídico legal denominado estado de derecho.

La capacidad de gobernar es entendida como: en primer lugar, el respaldo ciudadano del presidente, es decir con cuanta aprobación ciudadana cuenta. En segundo lugar, el tipo de relacionamiento entre los tres poderes del Estado, Poder Ejecutivo (PE), Poder Legislativo (PL) y Poder Judicial (PJ). En este trabajo se le otorga fuerza explicativa al tipo de relacionamiento entre el PE y PL entendido como el Número Efectivo de Fracciones que apoyan al presidente en el parlamento y el Nivel de disciplina partidaria a la interna del partido del Presidente.

En tercer lugar importa el vínculo del gobierno con las organizaciones de la sociedad civil en defensa de los DDHH y con los organismos internacionales que supervisan a los países miembros en el cumplimiento de los DDHH. Interesa analizar cuáles son las estrategias de presión o incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en defensa de los DDHH respecto al gobierno, cómo y a través de qué mecanismos el contexto internacional exige a los estados el cumplimiento de los derechos a la verdad, justicia, memoria y reparación. De esa correlación de fuerzas políticas y sociales es que los derechos humanos mencionados se traducen en políticas públicas.

Como lo plantean Filippini y Magarell: *“Los derechos humanos juegan un doble rol y son tanto principios motores de la acción política como límites infranqueables de la acción gubernamental. Por un lado, los derechos humanos son probablemente la idea política más simple y poderosa*

¹⁵ Rettberg (2005) “Reflexiones introductorias sobre la relación entre construcción de paz y justicia transicional”. Capítulo 1 “Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional”. Compiladora Angelika Rettberg, p. 8. Universidad de Los Andes. Colombia.

acuñada durante el siglo XX. Proporcionan razones para la creación política y exigen construcciones originales, especialmente, frente a contextos de excepción como los cuadros generalizados de violaciones. Por otro lado, constituyen a la vez un contenido mínimo de cualquier acción estatal. El margen de apreciación de un Estado en el diseño de sus políticas públicas encuentra su sentido y límite en la persona individual y no puede haber ninguna razón de Estado que justifique la lesión de un derecho fundamental. Tener en claro estas funciones es crucial en la formulación de políticas públicas y esencial para acordar una agenda de acción de corto, mediano y largo plazo para el desarrollo de las instituciones de la transición”¹⁶.

En esta investigación dentro del proceso de justicia de transición la mirada está centrada en el diseño y la implementación de políticas públicas de verdad, de justicia, de memoria y de reparación llevadas a cabo en el período 2000-2010 en Uruguay, desde un abordaje teórico-metodológico de políticas públicas.

Se analizarán los arreglos institucionales a los cuales se arriba teniendo en cuenta que la orientación ideológica de los presidentes, su apoyo ciudadano, el tipo de relacionamiento entre el Poder Ejecutivo (PE) y Poder Legislativo (PL) y los ciclos de gobierno condicionan el tipo de políticas públicas implementadas. Así como también intervienen las circunstancias específicas de los contextos internacionales y regionales y las estrategias de presión o incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en defensa de los DDHH respecto al gobierno.

En este trabajo se analizan procesos de justicia de transición a pesar de haber transcurrido más de 15 años de la apertura a la democracia en Uruguay. Aún en procesos de transición más o menos consolidados se ha visto la necesidad de seguir profundizando en las medidas de justicia transicional a pesar que en nuestro país transitamos por un período de silenciamiento y de gobiernos democráticos que no tomaron medidas de reparación integral.

El caso chileno es un ejemplo de cómo los procesos de justicia transicional no se circunscriben a un tiempo determinado sino que en general permanecen en el tiempo. La falta de información sobre la ubicación de las víctimas desaparecidas por la dictadura condujo a que años después de la emisión del Informe Rettig, se instalara una mesa de diálogo con las Fuerzas Armadas para avanzar en la ubicación de los cuerpos. También se creó una comisión para esclarecer la situación de los detenidos políticos torturados, dimensión que no fue abordada anteriormente. De manera similar, en julio de 2004 se anunció en España la instalación de una comisión interministerial con el objetivo de por un lado, realizar una puesta a punto sobre lo que se ha hecho hasta ese momento por las víctimas del régimen de Franco y por el otro, proponer una ley para rehabilitarlas legal y moralmente.

¹⁶ Filippini y Magarell (2005) “Instituciones de la justicia de transición y contexto político” Capítulo 5 “Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional”. Compiladora Angelika Rettberg, p. 101. Universidad de Los Andes. Colombia.

En Uruguay el año 2000 el Presidente Batlle crea la Comisión Para La Paz (COPAZ), iniciativa que pone en el tapete el tópico de las políticas de verdad. Así como también sobre el final de su mandato se procesa al primer civil involucrado en la dictadura quien ocupara el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores. Por su parte, en el 2005, el Presidente Vázquez lanza una serie de medidas que apuntan a continuar con los procesos ya iniciados. En primer lugar, logra un acercamiento a la verdad ya que se crea la Comisión de Seguimiento de la COPAZ. En segundo lugar, se producen procesamientos de varios civiles y militares representativos de la dictadura cívico-militar. En tercer lugar se instauran políticas de memoria a través de la creación del Archivo Nacional de la Memoria, Ley N° 18.435 del año 2008. Por último, se aplican políticas de reparación como lo es la creación de la ley N° 18.596 “Ley de reparaciones: actuación ilegítima del Estado entre el 13 de junio de 1968 y el 28 de febrero de 1985 – Reconocimiento y Reparación a las víctimas” del año 2009.

“La primera observación frente a las experiencias señaladas se refiere al papel del tiempo en el proceso de transición. Las soluciones frágiles no hacen variar las necesidades democráticas y por eso los conflictos resurgen cuando la solución es adoptada en violación a los principios de la justicia en contexto de transición, tal como ilustra el caso argentino, chileno y uruguayo en relación con la posibilidad de persecución penal. Paradójicamente, el tiempo es a su vez un elemento de oportunidad central, ya que el contexto puede cambiar y hacer posible otros avances. Sin embargo, siempre es un error cerrar tempranamente las puertas a la justicia transicional y no pueden dejar de lamentarse los resultados más limitados de las reacciones tardías”¹⁷.

iv. Políticas públicas en procesos de justicia en transición

En este trabajo se entrelazan los dos marcos teóricos mencionados, justicia transicional como marco teórico explicativo de carácter general y políticas públicas como marco teórico de carácter metodológico. Es decir, que dentro del proceso de justicia de transición la mirada está centrada en el diseño y la implementación de políticas públicas de verdad, de justicia, de memoria y de reparación llevadas a cabo en el período 2000-2010, desde un abordaje teórico-metodológico de las políticas mencionadas.

A través del entrelazamiento de estos dos marcos teóricos se describen y analizan los dilemas a los que se ven enfrentados los gobiernos democráticos a la hora de diseñar e implementar políticas públicas en tópicos de justicia en transición. Dilema que navega entre lograr establecer paz o instaurar justicia, es decir, si una debe predominar sobre la otra, si únicamente la relación la podemos pensar en forma dicotómica o por el contrario, si es posible buscar un equilibrio entre ambas.

¹⁷ Filippini y Magarell (2005) “Instituciones de la justicia de transición y contexto político” Capítulo 5 “Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional”. Compiladora Angelika Rettberg, p. 115. Universidad de Los Andes. Colombia.

El estudio de las políticas públicas requiere prestar atención a la confrontación de intereses, correlaciones de fuerzas y despliegue de recursos entre actores de la sociedad civil y la institucionalidad Pública. Para ello es necesario identificar a los actores que se movilizan en el escenario político según sus preferencias e intereses y que buscan influir, condicionar, bloquear, o activar decisiones utilizando todo tipo de recursos¹⁸.

En este trabajo se entiende el proceso de implementación de políticas públicas como esencialmente político, es decir, que la interacción de los actores produce determinados resultados. Los actores tienen distintos intereses, perspectivas, recursos y racionalidades y en el juego de poder las políticas toman una orientación determinada¹⁹. En este sentido nos interesa describir y analizar el despliegue de los actores en el escenario político y cómo ese juego de poder produce determinadas políticas de verdad, justicia, memoria y reparación.

Para Lindblom (1991) uno de los principales espacios donde se generan y definen las políticas públicas es en el *Parlamento*. Los partidos políticos son generadores de agenda, canalizadores de demandas y de intereses y tienen la legitimidad ciudadana para realizar esta función. Ejercen influencia en el resto de los actores en el proceso de formulación de las políticas a través del uso indirecto de la autoridad así como también en que los proyectos de políticas formen parte de la agenda legislativa, e insistir en que sean considerados.

Por su parte al *gobierno* le corresponde por un lado articular y decidir sobre los temas más relevantes a los cuales se enfrenta la sociedad y decidirlo sobre la base de criterios democráticos (Dahl, 1989) y por el otro producir políticas públicas para satisfacer demandas ciudadanas. Para el gobierno es importante ser reconocido y legitimado, por lo que hace y produce. El ejercicio del poder implica la capacidad y competencias gubernamentales para el diseño y aplicación de políticas públicas.

La *Administración Pública* tiene la función principal de implementar políticas públicas mediante la aplicación de normas y regulaciones claras que están intermediadas por intereses y motivaciones de la burocracia estatal. Por lo tanto el diseño de una política pública se ve afectado por este tipo de intermediación lo que pone en duda los niveles de efectividad. La tesis central de Oszlac (2004) apunta a que el ámbito institucional que ocupa el Estado a través de la Burocracia es privilegiada como arena de poder o conflicto político; ahí intentan prevalecer intereses contrapuestos y se resuelven cuestiones altamente problematizadas.

Estos tres actores públicos, el gobierno, el parlamento y la administración pública, tienen el diferencial respecto a los actores de la sociedad civil de poseer el recurso normativo, es decir que tienen la capacidad de obligar, de acuerdo a los marcos constitucionales y normativos.

¹⁸ Subirats, 2005, Hidalgo, 2001, Lahera, 2004, Santibáñez, Barra y Ortiz, 2006.

¹⁹ Lindblom (1991) "El proceso de elaboración de políticas públicas". Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México.

Los medios de comunicación debido a su carácter de masas, son quienes fijan y colocan temas de discusión que se transforman en foco de atención de la opinión pública. Ese proceso se define como “*Agenda Setting*” por la influencia que tienen en determinar el interés del público en ciertos temas, actúan como articuladores y agregadores de temas en la agenda pública²⁰.

En este trabajo se entiende a la política pública como un proceso que se compone de escenarios de decisión donde interactúan diversos actores gubernamentales y no gubernamentales quienes mediante acciones, inacciones, estrategias, acuerdos y desacuerdos e instrumentos definen una situación problema la que debe ser modificada para mejorarla o resolverla. En definitiva la política pública es una hipótesis de mejora.

Según Aguilar Villanueva (1992, 12) *“la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales, se abordan las primeras etapas y tramos de la hechura de la política: cómo los gobiernos forman su agenda y deciden que una cierta cuestión o demanda es de interés público; cómo definen y explican los problemas públicos a atender; cómo construyen y ponderan las opciones de acción para encararlos”*.

La palabra política expresa el arte y la ciencia de gobernar, el ejercer poder en la toma de decisiones a través de la búsqueda de generar consensos. Asimismo, la política es entendida como proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, conducido por autoridades públicas con el fin de solucionar o prevenir situaciones definidas como problemáticas.

Para Subirats (1989) y Hogwood-Gunn (1984) la política puede denotar varias cosas: primero, un campo de actividad gubernamental como ser una política de salud, educativa, de derechos humanos. Segundo, una intención clara a implementar como ser una política que garantice el acceso universal a la salud. Tercero, una situación social deseada como ser el reducir la pobreza infantil a una meta específica. Cuarto, una propuesta de acción específica, el implementar una pensión económica de reparación para aquellos ciudadanos que fueron procesados políticos durante un régimen cívico-militar. Quinto crear una ley o modificarla para abordar una determinada problemática, por ejemplo la ley de creación del Archivo Nacional de la Memoria, Ley N° 18.435 del año 2008. Sexto, el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones políticas de justicia transicional. Por último la política como producto y resultado de una específica actividad gubernamental.

²⁰ Aguilar, 1992. (1992) “La Hechura de las Políticas”. Miguel Ángel Porrúa. México.

En suma, es el diseño de una acción colectiva intencional, el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, los hechos reales que la acción colectiva produce²¹.

La palabra pública refiere a asuntos que logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. Pero no siempre los asuntos logran ser tenidos en cuenta por el gobierno y la sociedad y ahí es donde se encuentra el primer gran desafío para que un asunto se concrete en un problema público y luego en una solución, es decir en una política pública.

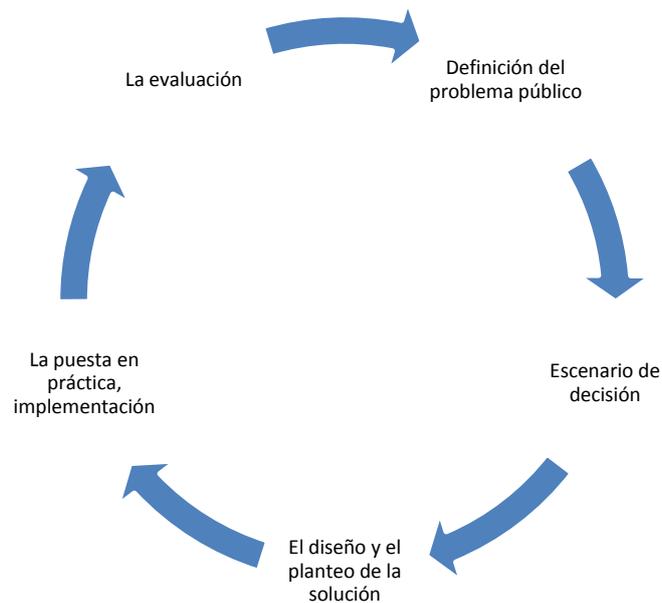
Según Aguilar (1992, 11) hay tres factores que son esenciales en la definición de un problema público. Se debe tener presente que habitualmente existe una diferencia entre la definición del problema construida por el gobierno y la definición del problema construido por los afectados o interesados. Esta brecha puede acortarse en la medida que se aumente el intercambio de información entre el Gobierno y los afectados, generando los canales que favorezcan las negociaciones entre el Gobierno y la Sociedad entorno a la definición del problema. En segundo lugar se debe destacar que los problemas públicos se plantean y se estructuran para ser solucionados, o sea, la solución forma parte de la definición del problema, por consiguiente definir el problema significa “crear el problema” de forma tal que tenga solución, que sea gubernamental y socialmente abordable con los recursos que se disponen. En tercer lugar, resulta fundamental contar con una clara identificación de los elementos que constituyen el problema público para posteriormente determinar los factores que originan el problema y sobre los cuales habría que intervenir.

La política pública presenta ciclos o etapas que son características de su definición, formulación del problema, incidencia en la agenda pública, tramitación política, diseño es decir, la respuesta al problema identificado, implementación y evaluación. *“No obstante los diversos cortes analíticos y las diferencias terminológicas, todos los estudiosos del desarrollo de la política coinciden en sostener que los integrantes necesarios e interrelacionados de toda política son: la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido”*²².

²¹ Aguilar, 1992. (1992) “La Hechura de las Políticas”, p 26. Miguel Ángel Porrúa. México.

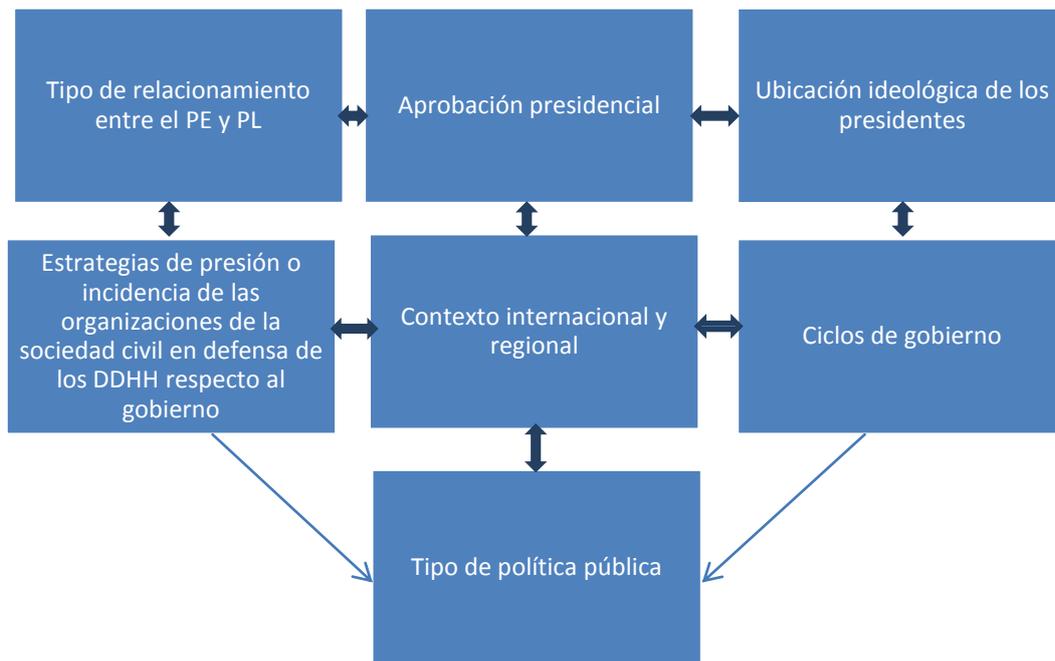
²² *Ibíd.* p 18.

Diagrama del ciclo de la política pública



Fuente: elaboración propia en base a bibliografía de referencia

Dentro de este esquema del ciclo de la política pública interesa centrarse en las etapas de definición del problema, el escenario de decisión y el diseño y planteo de la solución. Interesa describir y analizar por qué determinadas políticas son consideradas por el gobierno como asuntos públicos a abordar. Asuntos públicos que se explican por las siguientes variables que se describen en el siguiente esquema.



ESCENARIO DE DECISIÓN EN PROCESO DE JUSTICIA DE TRANSICIÓN →

CAPÍTULO II “ESTRATEGIA METODOLÓGICA”

i. Objetivo general

El objetivo general de esta investigación es describir y analizar, a través de la comparación, políticas públicas en tópicos de verdad, justicia, memoria y reparación implementadas desde el año 2000 hasta el año 2010. El estudio se centra en las políticas de verdad y justicia y toma en cuenta de manera secundaria las políticas de memoria y reparación. Es decir, identificar similitudes y diferencias en cada uno de los tópicos de políticas implementadas en el período de gobierno de Batlle y Vázquez. Asimismo, explica que factores inciden en los diferentes itinerarios, identificar rupturas y continuidades en sus concepciones, objetivos y modalidades de implementación.

ii. Objetivos específicos

Para cumplir con el objetivo propuesto se identifican los siguientes objetivos específicos:

1. Realizar una descripción centrada en las políticas en tópicos de verdad y justicia llevadas a cabo en el período 2000-2010. También se toman en cuenta las políticas de memoria y de reparación para el mismo período.
2. Realizar una comparación entre cada tipo de política en cada uno de los períodos de gobierno seleccionados. Identificar rupturas y continuidades en sus concepciones, objetivos y modalidades de implementación.
3. Estudiar las decisiones tomadas por los actores gubernamentales para identificar qué tipo de política se privilegia en cada período de gobierno.
4. Identificar tensiones múltiples en el proceso de implementación entre las políticas mencionadas. Dilucidar si el patrón de implementación es dicotómico o complementario.
5. Relevar las estrategias de movilización y alianzas que construyen los actores de la sociedad civil orientados a la defensa y promoción de los derechos humanos. Identificar qué tipo de política privilegian en su reivindicación.

iii. Preguntas de investigación

Este trabajo se guía en base a preguntas de investigación de diferentes características, unas más de tipo descriptivo y otras explicativo. Las preguntas descriptivas buscan responder lo siguiente: ¿Cuáles son las concepciones sobre cada una de las políticas públicas en tópicos de justicia de transición en el período 2000-2010?, ¿Cuáles son los objetivos que se proponen?, ¿Cuáles son las modalidades de implementación?, ¿Es posible identificar rupturas o continuidades en ambos períodos de gobierno en lo que refiere a las concepciones, objetivos y modalidades de implementación acerca de cada una de las políticas públicas en tópicos de justicia de transición en el período 2000-2010?, ¿Qué tipo de política se privilegia en cada período de gobierno?, ¿Qué

características presenta el patrón de implementación de políticas en tópicos de justicia de transición en el período de estudio?, ¿Existen tensiones múltiples en las decisiones tomadas por los actores gubernamentales? o ¿Estas tienden a ser complementarias?, ¿Qué tipo de política privilegian los actores de la sociedad civil orientados a la defensa y promoción de los derechos humanos?, ¿Qué estrategias despliegan para incidir en el gobierno?. En el caso de las preguntas de corte explicativo sería: ¿Por qué el Uruguay implementó tardíamente políticas de verdad, justicia, reparación y memoria? ¿Cuáles son los factores endógenos que explican la relación causal? Y ¿cuáles los exógenos?

iv. Hipótesis

La hipótesis central que guía el presente trabajo plantea que la ubicación ideológica de los presidentes en el continuo izquierda-derecha, su aprobación presidencial, el tipo de relacionamiento entre el Poder Ejecutivo (PE) y el Poder Legislativo (PL) y los ciclos de gobierno condicionan el tipo de políticas que se implementan en tópicos de justicia en transición.

Asimismo, se plantean a continuación las hipótesis auxiliares:

La segunda hipótesis plantea que el contexto internacional y regional interviene en el tipo de políticas que se implementan en tópicos de justicia en transición.

La tercera hipótesis propone que las estrategias de presión o incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en defensa de los DDHH respecto al gobierno intervienen en el tipo de políticas que se implementan en tópicos de justicia en transición.

VARIABLES DEPENDIENTES: políticas de verdad, justicia, reparación y memoria.

VARIABLES INDEPENDIENTES: ubicación ideológica de los presidentes, aprobación presidencial, tipo de relacionamiento entre el PE y PL y ciclos de gobierno.

VARIABLES CONTEXTUALES: contexto internacional y regional, las estrategias de presión o incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en defensa de los DDHH respecto al gobierno.

v. Definición conceptual y operacionalización de las variables a investigar

Como se mencionó antes las variables dependientes son las políticas de verdad, justicia, reparación y memoria en el gobierno de Batlle (2000-2004) y el de Vázquez (2005-2009). En este apartado se explicita qué se entiende por cada una de las variables y cómo se miden.

Por "políticas de verdad" se entiende toda iniciativa del gobierno tendiente a esclarecer los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes. En este caso interesa profundizar en la iniciativa más representativa en lo que respecta al acercamiento a la verdad: Comisiones de la Verdad y Reconciliación. Estas comisiones son llevadas a cabo en forma frecuente por los gobiernos latinoamericanos.

En este trabajo compartimos la definición de Ambos (2010, 47):

"(...) son órganos oficiales, temporales y de constatación de los hechos que no tienen carácter judicial y se ocupan de investigar abusos de los derechos humanos o el derecho humanitario que se hayan cometido a lo largo de varios años. Se ocupan en particular de las víctimas y concluyen su labor con la presentación de un informe final sobre las conclusiones de su investigación y sus recomendaciones. (...) Las Comisiones de la Verdad pueden prestar una ayuda muy valiosa a las sociedades con posterioridad a un conflicto al constatar hechos relacionados con infracciones de los derechos humanos en el pasado, fomentar la rendición de cuentas, preservar las pruebas, identificar a los autores y recomendar indemnizaciones y reformas institucionales. También pueden servir de plataforma pública para que las víctimas cuenten directamente al país sus historias personales y pueden facilitar el debate público sobre cómo aceptar el pasado."

La contribución de las Comisiones de la Verdad o Reconciliación es en dos niveles, por un lado, el individual, focalizado en las víctimas y sus familiares, el derecho a saber qué sucedió y a ser reparados y por el otro lado, el colectivo, que permite a la sociedad tener acceso a información esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos.

En este trabajo serán tomadas en cuenta como referencia las distintas Comisiones de la Verdad que se han implementado en la región y en el ámbito internacional.

Las "políticas de verdad" son concebidas como un proceso dinámico en el que cada política que se implementa es un paso más hacia la verdad. También es importante la legitimidad que estas políticas tienen, si es una iniciativa que proviene del gobierno genera mayor legitimidad que si es una iniciativa de la sociedad civil y este punto no es menor porque el gran paso que generó la COPAZ fue el terminar con la duda de lo sucedido.

A continuación se presenta el cuadro N°1 que describe la variable en función de las dimensiones e indicadores que se tomarán en cuenta para el análisis:

Cuadro Nº 1 “Variable dependiente: Política de la verdad”	
Dimensiones	Indicadores
Iniciativa	<ul style="list-style-type: none"> • Número de iniciativas del estado (PE, PL, PJ) • Número de iniciativas de la Sociedad Civil
Mandato	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de violaciones a los derechos humanos que investiga • Cantidad de información solicitada por el PJ • Cantidad de información enviada al PJ • Número de perpetradores identificados
Nombre	<ul style="list-style-type: none"> • Verdad • Reconciliación • Investigación • Paz • Esclarecimiento histórico
Integración	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de los partidos políticos • Participación de la sociedad civil • Participación del PE
Potestades	<ul style="list-style-type: none"> • Investigar • Recopilar • Sistematizar
Recursos humanos y económicos	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de recursos humanos • Disponibilidad para la tarea • Monto asignado para la tarea
Pertenencia de la información	<ul style="list-style-type: none"> • A la sociedad • A los familiares
Formas de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> • Pública • Reservada
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> • Favorable • Desfavorable

Fuente: elaboración propia

Las "políticas de justicia" se conciben como aquellas que implican alguna forma de protección judicial a las víctimas y sus familiares que de acuerdo con la jurisprudencia de derechos humanos los estados tienen el deber de investigar, perseguir y sancionar a los responsables.

En uno de sus trabajos Sikkink y Booth (2008, 4) establecen tres tipos de juicios, en primer lugar, identifican juicios internos entendidos como aquellos que se llevan a cabo en un solo país por atentados contra los derechos humanos cometidos en ese país. En segundo lugar, juicios en el extranjero son los que se realizan en un solo país por violaciones contra los derechos humanos cometidas en otro país y por último, juicios internacionales que también buscan establecer la responsabilidad penal individual por violaciones a los derechos humanos cometidos en un país

mediante la cooperación de múltiples Estados que generalmente actúan en nombre de las Naciones Unidas.

La importancia de estos juicios radica en dos aspectos: por un lado, la necesidad de que los violadores de los derechos humanos sean incriminados por la responsabilidad de los crímenes que cometieron y juzgados por la justicia competente; y, por otro lado, el derecho de las víctimas a acudir a la justicia y, una vez pronunciado el fallo, a ser reparadas por haber sido violentados sus derechos como ciudadanos.

En esta misma línea, estudiosos del tema²³ concluyen que la actuación de la justicia es uno de los factores que contribuye en el proceso de construcción del estado de derecho en las sociedades que se encuentran en transición democrática. Los juicios actúan como legitimadores de uno de los poderes fundamentales del sistema democrático, el PJ.

Los juicios constituyen una oportunidad de aprendizaje institucional, de ponerse públicamente en el lugar del otro y que el otro se ponga en nuestro lugar; el juicio es una exploración compartida de las responsabilidades.

A continuación se presenta el cuadro N°2 que describe la variable en función de las dimensiones e indicadores que se tomarán en cuenta para el análisis.

Cuadro N° 2 “Variable dependiente: Políticas de justicia”	
Dimensiones	Indicadores
Tipo de juicio (iniciativa)	<ul style="list-style-type: none"> • Interno (estado, sociedad civil o particulares) • En el extranjero (estado, sociedad civil o particulares) • Internacionales (estado, organismo internacional en defensa de los derechos humanos, sociedad civil o particulares)
Alcance	<ul style="list-style-type: none"> • Investigar • “Amnistiar y/o proteger a informantes a cambio de brindar información • perseguir • sancionar
Información	<ul style="list-style-type: none"> • Pública • Privada
Resultado de las investigaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas exitosas • Iniciativas truncadas

Fuente: elaboración propia

²³ Aguilar, Ambos, Booth, Jelin, Joinet, Saffon, Sikink, Uprimny.

Las políticas de reparación se conciben según Ambos (2009, 44-45) como aquellas que buscan la restitución plena, la compensación, la rehabilitación, la satisfacción y garantías de no repetición y otras medidas *“(...) que tienden al pleno reconocimiento del estatus de víctima y, en el grado que sea posible, el restablecimiento de sus derechos”*.

Resulta interesante tomar como referencia el trabajo de Joinet (1996) en el que establece que las políticas de reparación implican medidas tanto a nivel individual como medidas generales y colectivas.

En el plano individual pueden ser aplicadas hacia las víctimas directas como hacia sus familiares. En ambos casos deben beneficiarse de un recurso eficaz que debe apuntar a cubrir la integralidad de perjuicios sufridos por la víctima. Estas medidas aplicadas deben ser objeto de una difusión lo más amplia posible.

En lo que refiere al plano individual *“estas políticas comprenden tres tipos de medidas:*

- *“a) Medidas de restitución (tendientes a que la víctima pueda volver a la situación anterior a la violación);*
- *b) Medidas de indemnización (perjuicio síquico y moral, así como pérdida de una oportunidad, daños materiales, atentados a la reputación y gastos de asistencia jurídica); y*
- *c) Medidas de readaptación (atención médica que comprenda la atención psicológica y psiquiátrica)”²⁴.*

En el plano colectivo, las medidas tienen un sentido simbólico, apuntan hacia la reconstrucción de una reparación moral. En este sentido es fundamental que el Estado reconozca su responsabilidad y realice declaraciones oficiales con el objetivo de restablecer la dignidad a las víctimas. También pueden llevarse a cabo ceremonias conmemorativas, denominaciones de vías públicas, monumentos, entre otros.

²⁴ Joinet (1996), “La Administración de la Justicia y los Derechos Humanos de los Detenidos. La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos). Informe final elaborado por L. M. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión”, p. 10. Foro por la Memoria: <http://www.nodo50.org/foroporlamemoria>.

Cuadro Nº 3 “Variable dependiente: Políticas de reparación”	
Dimensiones	Indicadores
Alcance	<ul style="list-style-type: none"> • individual (víctimas y familiares) • colectiva (escenarios públicos)
Sentido	<ul style="list-style-type: none"> • reconocimiento y homenaje a las víctimas • reconocimiento por parte del estado de lo sucedido • responsabilidad del estado por lo sucedido
Tipo de política	<ul style="list-style-type: none"> • restitución • indemnización • readaptación
Iniciativa	<ul style="list-style-type: none"> • estado (Poderes, Ministerios, Desconcentrados, Gobiernos municipales y locales, entre otros) • sociedad civil (organizaciones orientadas a la defensa y promoción de los derechos humanos)

Fuente: elaboración propia

Las políticas de memoria se conciben como aquellas que a través de relaciones entre agentes sociales materializan los sentidos del pasado en diversos productos culturales, tales como museos, placas recordatorias, libros, películas, políticas de archivos, de investigación académica (Jelin, 37).

Si las políticas de memoria implican dar sentido a los hechos del pasado en el presente la pregunta que surge es ¿quién debe darle sentido a esa memoria? Precisamente en este punto se encuentra lo complejo y dinámico de los procesos de decisión de estas políticas. Como dice Jelin (2002, 5-6):

“En cualquier momento y lugar, es imposible encontrar una memoria, una visión y una interpretación única del pasado, compartidas por toda una sociedad. Pueden encontrarse momentos o períodos históricos en los que el consenso es mayor, en los que un libreto único del pasado es más aceptado o aún hegemónico. (...) El espacio de la memoria es entonces un espacio de lucha política, y no pocas veces esta lucha es concebida en términos de lucha “contra el olvido”: recordar para no repetir”.

Detrás de toda política de memoria se encuentra una intención de justicia, de reconocimiento y homenaje a las víctimas, así como también existe un propósito educativo hacia el futuro.

Las políticas de memoria son selectivas ya que “(...) *la memoria total es imposible. (...) las borraduras y olvidos pueden también ser producto de una voluntad o política de olvido y silencio por parte de actores que elaboran estrategias para ocultar y destruir pruebas y rastros (...)*”²⁵.

Cuadro Nº 4: “Variable dependiente: políticas de memoria”	
Dimensiones	Indicadores
Materialización	<ul style="list-style-type: none"> • Espacios públicos (museos, monumentos, memoriales, placas, plazas) • Procesos de investigación histórica (Ordenar, Preservar y sistematizar archivos, realizar publicaciones (oficiales, académicas, de uso educativo, documentales))
Sentido	<ul style="list-style-type: none"> • preservar • conmemorar • reconocimiento y homenaje a las víctimas • intención educativa
Iniciativa	<ul style="list-style-type: none"> • estado (Poderes, Ministerios, Desconcentrados, Gobiernos municipales y locales, entre otros) • sociedad civil (organizaciones orientadas a la defensa y promoción de los derechos humanos) • particulares (víctimas o familiares)

Fuente: elaboración propia

Las variables independientes establecidas en esta investigación son las que se desarrollan a continuación:

Ubicación de los presidentes en el continuo ideológico se mide en base a la tipología izquierda-derecha. En esta investigación se toma como referencia la tipología realizada por Bobbio²⁶, quien define el espectro político en base a cinco categorías ideológicas:

La primera refiere a la *extrema izquierda*, la que incluye el jacobinismo, movimientos y doctrinas a la vez igualitarias y autoritarias.

La segunda categoría describe el *centro izquierda*. Se compone del socialismo liberal y la socialdemocracia. Incluye movimientos y doctrinas liberales y a la vez igualitarias. En el continuo izquierda-derecha sería un centro cercano a la izquierda.

²⁵ Jelin (2002), “*Los trabajos de la memoria*”, p. 29. Siglo XXI. Madrid.

²⁶ Bobbio (1995) “Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política”, pp. 18, 19 y 56. Taurus. Madrid.

La tercera sería un *centro-centro*, es decir un centro indiviso.

La cuarta es el *centro derecha*, representada por partidos conservadores que son fieles al método democrático, pero que se detienen en la igualdad ante la ley, que implica únicamente el deber por parte del juez de aplicar leyes de una manera imparcial. Compuesta por movimientos y doctrinas liberales y a la vez igualitarios. En el continuo izquierda-derecha sería un centro que está cercano a la derecha.

Por último se encuentra la *extrema derecha* incluye el fascismo y el nazismo. Ambos son movimientos y doctrinas antiliberales y a la vez anti igualitarios.

Por **aprobación presidencial** se entiende el nivel de aprobación del presidente por parte de la ciudadanía. Esta variable se mide en función de encuestas de opinión.

Por **tipo de relacionamiento entre el PE y PL** se mide en base al número efectivo de partidos y número efectivo de facciones en el parlamento que apoyan al presidente y por el nivel de disciplina partidaria.

El tipo de relacionamiento entre el PE y PL en Uruguay ha sido estudiado por los siguientes autores, Morgenstern 2001, 2004; Altman y Chasquetti 2005; Buquet y Chasquetti 2008; Moraes 2008; Chasquetti 2010, entre otros. Sus estudios se centran en la composición del Parlamento y en la configuración de las carreras legislativas en Uruguay.

En esta línea de análisis Chasquetti (2010, 2) *“sostiene que en Uruguay las carreras legislativas están orientadas a los partidos y en particular a sus fracciones, y que ese patrón responde a una peculiar estructura político-institucional: en tanto ciertos dispositivos electorales como la lista cerrada y bloqueada y las circunscripciones plurinominales, otorgan un importante poder de selección a los líderes partidarios, algunas de las reglas internas del Parlamento garantizan a éstos el poder de asignación de los legisladores en las posiciones de la Cámara. La combinación de ambos factores favorece el desarrollo de un patrón de carreras donde los líderes partidarios influyen de forma determinante sobre las decisiones de carreras de los legisladores, haciendo pesar el interés colectivo por sobre las aspiraciones individuales. Esta estructura se desarrolla en el marco de partidos parlamentarios poderosos y fraccionalizados que durante el proceso legislativo pueden conformar coaliciones cartelizadas²⁷ para garantizar el cumplimiento de las metas del Ejecutivo”*.

²⁷ Chasquetti (2010, 222). En términos prácticos, un partido o coalición cartelizada será un grupo de legisladores que controla colectivamente las posiciones con poder de agenda y establecen criterios y procedimientos para seleccionar qué proyectos serán incluidos en el orden del día del plenario y las comisiones. Pero esta estrategia colectiva exige coordinación y ello se logra mediante un pacto similar al del cártel económico. Así como en el mercado las empresas pactan la regulación de la producción, la comercialización o los precios, los legisladores de la mayoría en la Cámara acuerdan una forma de actuación colectiva que garantiza beneficios a todos sus componentes. Los legisladores delegan parte de su poder en una autoridad central y ésta delega en un conjunto de legisladores el poder fiduciario de diseñar y controlar la agenda de los organismos neurálgicos de la asamblea.

Varios autores (Buquet et. al. 1998 y Morgenstern 2004) argumentan que las reglas electorales inciden en las características más relevantes del sistema de partidos (fragmentación y formas de competencia) y favorecen el desarrollo de un modelo de *partidos con fracciones altamente institucionalizadas*.

Si nos detenemos en el Número Efectivo de Partidos (NEP) en el parlamento en base a una mirada de largo plazo vemos que durante el período 1943-2010, hasta el año 1971 el sistema de partidos se caracterizó por un formato bipartidista, es decir, de dos partidos principales. Con la conformación del Frente Amplió el formato pasó a ser un pluralismo limitado, con tres partidos centrales.

“La fragmentación en la Cámara de Representantes nunca estuvo por debajo de 2,33 (1963) ni por encima de 3,33 (1990), mostrando un promedio para la serie de 2,71. En el Senado la fragmentación es parecida, aunque algo inferior dada la magnitud efectiva de esa Cámara (tres veces menor que la de Diputados). El NEP nunca estuvo por debajo de 2,09 (1943 y 1967) ni superó el 3,17 (1990 y 1995) y su promedio ha sido de 2,52. Si bien en 2005, como resultado del derrumbe electoral del Partido Colorado, el NEP experimentó un brusco descenso (2,39 y 2,29 respectivamente), en la siguiente elección la fragmentación volvió a crecer acercándose a los promedios históricos del sistema”²⁸.

Al analizar el Número Efectivo de fracciones (NEF) vemos que para el mismo período de análisis los partidos tradicionales muestran un promedio de 2,5 fracciones efectivas mientras que el Frente Amplio muestra promedios de fraccionalización superiores. *“La reforma electoral de 1996 no modificó sustancialmente este panorama, manteniendo una fragmentación moderada del sistema de partidos, junto a un modelo de partido fraccionalizado en lo que hace a su estructura interna”²⁹.*

Las fracciones son estructuras institucionalizadas provistas de organismos de conducción, programas de políticas y autonomía en la toma de decisiones. A la hora de competir por los votos, las fracciones ingresan en un típico dilema de acción colectiva: cooperan entre sí para alcanzar el triunfo del partido pero, al mismo tiempo, disputan las bancas que el partido obtendrá en el Parlamento. Los individuos desarrollan sus carreras dentro de los partidos, pero particularmente dentro de las fracciones³⁰.

En definitiva esta configuración de los partidos políticos uruguayos hace que los estímulos para la cooperación con el presidente sean altos y para que el presidente pueda llevar adelante su agenda de gobierno deberá negociar en forma permanente con los líderes de las fracciones y crear un vínculo lo más estrecho posible. Existe un trade off entre el poder de decisión individual de los

²⁸ Chasquetti (2010) “Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras”, p. 44. Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR. Montevideo.

²⁹ *Ibíd.* p. 29.

³⁰ *Ibíd.* pp. 76 y 77.

líderes de las fracciones y en los beneficios de pertenecer a un colectivo que dependiendo de la performance del gobierno garantiza una continuidad en la carrera política³¹.

Para medir la disciplina partidaria se toma en cuenta el Índice Rice de Disciplina Parlamentaria. Chasquetti analiza el período 1985-2008 y concluye que *“el Frente Amplio ha sido el partido más disciplinado durante los últimos quince años. Únicamente en la 44ª legislatura (1995-2000), este partido muestra divisiones internas provocadas por las desavenencias entre el sector Asamblea Uruguay (liderado por Danilo Astori) y el resto de las fracciones. No obstante, desde que el Frente Amplio alcanzó el gobierno, su bancada de legisladores ha mostrado una disciplina perfecta. Los partidos Colorado y Nacional, por su parte, logran también promedios altos, pese a que mostraron importantes diferencias internas durante la 43ª legislatura (1990-95), cuando los colorados estuvieron en la oposición y los nacionalistas en el gobierno. En tal sentido, los casos de indisciplina muestran que la disidencia reside normalmente en las fracciones y no en los legisladores individuales”*³².

Por **ciclos de gobierno** se entiende la secuencia de etapas que atraviesa un gobierno las que son posibles de identificar y por lo tanto de diferenciar de la siguiente manera: inicio, meseta y finalización. El inicio abarca los primeros doce meses de gobierno, la meseta incluye los treinta y tres meses del medio y la finalización incluye los últimos doce meses. Tanto el inicio como la finalización de un mandato presidencial son “tiempos óptimos” para aprobar políticas en tópicos de justicia de transición.

³¹ Chasquetti (2010) “Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras”, pp. 39 y 40. Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR. Montevideo.

³² *Ibíd.* pp. 256 y 257.

Cuadro N° 5: “Variables independientes”		
Variables independientes	Indicadores	hipótesis
Ubicación ideológica de los presidentes en el continuo izquierda-derecha	Valor otorgado por la opinión pública	Cuanto más a la izquierda se ubican los presidentes en el continuo mayor probabilidad de que se diseñen políticas de verdad, justicia, reparación y memoria
Aprobación presidencial	Porcentaje de aprobación por parte de la ciudadanía hacia el presidente	A mayor porcentaje de aprobación por parte de la ciudadanía hacia el presidente mayor probabilidad de que la agenda de derechos humanos de los presidentes se tramite exitosamente
Tipo de relacionamiento entre el PE y PL	NEF que apoyan al presidente en el parlamento Nivel de disciplina partidaria a la interna del partido del Presidente	A mayor NEF que respaldan al PE en ambas cámaras crecen las probabilidades de que la agenda de DDHH de los presidentes se tramite exitosamente A mayor disciplina partidaria en ambas cámaras crecen las probabilidades de que la agenda de DDHH de los presidentes se tramite exitosamente
Ciclos de gobierno	Número de políticas instrumentadas en los primeros o últimos doce meses de gobierno	El inicio o la finalización del ciclo de gobierno genera mayor posibilidad de que los gobernantes implementen políticas de verdad, justicia, memoria y reparación

Fuente: elaboración propia

vi. Diseño, modelo, unidades de análisis y técnicas de relevamiento de información

El trabajo que se presenta opta por la estrategia metodológica denominada estudio de caso. Pretende analizar el caso de estudio en profundidad, en tanto que es un enfoque cualitativo, trata de comprender el proceso por el cual tienen lugar ciertos fenómenos. En este caso se utiliza una

estrategia que combina dos alcances, uno descriptivo porque se identifican y describen los distintos factores que influyen en el fenómeno estudiado y dos exploratorios ya que se realiza un acercamiento entre las teorías inscritas en el marco teórico y la realidad del objeto de estudio³³.

Según Yin (1984, 1989), la cuestión de generalizar a partir del estudio de casos no consiste en una “generalización estadística”, sino que se trata de una “generalización analítica” en el sentido de utilizar el estudio de caso para ilustrar, representar o generalizar a una teoría³⁴.

De acuerdo al objetivo planteado, “Describir y analizar el proceso de justicia de transición desde el año 2000 hasta el año 2010 a través de la comparación de políticas en tópicos de verdad, justicia, memoria y reparación implementadas en los dos períodos de gobierno mencionados”, se considera que el diseño metodológico más adecuado para la investigación es, en una primera etapa, el descriptivo. Es decir, construir una representación fiel del caso en estudio en el período de análisis determinado, a través del proceso de construcción de políticas públicas en tópicos de justicia de transición. Por lo tanto lo principal en esta etapa es generar una comprensión lo más acabada posible del problema de investigación.

En una segunda etapa es posible emplear el diseño explicativo, especificando los factores que causan el objeto de estudio y estableciendo relaciones causales entre las variables de análisis. Se busca dar respuesta a cómo y por qué ocurren ciertos fenómenos y permite estudiarlos desde múltiples perspectivas y no desde la influencia de una sola variable.

En lo que refiere al modelo de investigación, se cree que el más adecuado es el método comparativo centrado en el estudio en profundidad de las políticas públicas en tópicos de verdad, justicia, reparación y memoria implementadas durante el período de investigación. La estrategia metodológica consiste en comparar entre sí a dichas políticas públicas.

En este estudio de caso se combinan diferentes métodos para recopilar evidencia cualitativa y cuantitativa. Las técnicas de carácter cualitativo, como lo son las entrevistas en profundidad, nos brindan dimensiones de análisis de las variables a desarrollar, asimismo nos permiten realizar una comparación sobre el proceso y el contenido de las distintas políticas públicas a analizar. En lo que refiere a las técnicas de carácter cuantitativo se recopiló, procesó y sistematizó datos secundarios que nos permiten disponer de datos agregados. Asimismo se trabaja con fuentes de datos primarios y secundarios.

³³ Martínez (2006) “El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica”. En: “Pensamiento y gestión”. N° 20, pp. 171 y 172.

³⁴ *Ibíd.*, p. 173.

vii. Actores a analizar

Respecto a los actores seleccionados se agrupan de la siguiente manera. En primer lugar, los denominados actores gubernamentales, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, que por su competencia tienen relación con las políticas a analizar.

En segundo lugar, se encuentran los actores políticos: Partido Colorado (PC), Partido Nacional (PN), Frente Amplio (FA) y Partido Independiente (PI). En tercer lugar, actores de la Sociedad Civil que su accionar se basa en la promoción y defensa de los derechos humanos: Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos (MFUDD), H.I.J.O.S, Memoria en Libertad, CRISOL, Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), PIT-CNT, Asociación de Homenaje Permanente a los Caídos en Defensa de las Instituciones Democráticas y de la Libertad, Logia de los Tenientes de Artigas, Círculo Militar.

En cuarto lugar, serán tenidos en cuenta aquellos actores que tienen carácter internacional como lo son organismos, comisiones, tratados, convenciones, que tienen como principal función velar por el cumplimiento de los derechos humanos e incentivar a los estados nacionales a investigar lo sucedido en el pasado y a juzgar a los autores de crímenes de lesa humanidad.

Dentro de cada actor se estudian las estrategias utilizadas, los objetivos que se plantean y qué resultados obtienen. El criterio de selección se basa en que estos actores a través del debate y de su relacionamiento imponen la agenda de discusión. Son actores que por el lugar que ocupan y representan, por medio de las estrategias que utilizan y de los objetivos que se proponen, influyen en el proceso de formulación, elaboración e implementación de las políticas de verdad, justicia, reparación y memoria.

CAPÍTULO III

"UN INTENTO DE SELLAR LA PAZ: 2000-2004"

En los últimos 30 años se crearon alrededor de 20 comisiones de la verdad en el contexto internacional. La mayor parte de estas comisiones fueron creadas durante los períodos de recuperación democrática, pero en situaciones diferentes. Mientras que en algunos países se trató de una transición de un régimen autoritario a una democracia, en otros se transitó de una guerra interna hacia un acuerdo de paz firmado entre las partes involucradas.

Para las circunstancias descritas en el primer caso, algunos de los ejemplos son: la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) creada en Argentina en el año 1985; la Comisión de Investigación de Violaciones a los Derechos Humanos en Uganda en 1986; la Comisión Nacional para la Verdad y Reconciliación Nacional en Chile en 1989, la Comisión Nacional de Verdad y Justicia en Haití en 1991, la Comisión de Investigación sobre Violaciones a los Derechos Humanos en Ruanda en 1993 y por último, la Comisión Sudafricana de Verdad y Reconciliación de Sudáfrica en 1995.

En el segundo caso encontramos: la Comisión de la Verdad para El Salvador creada en el año 1991 y en Guatemala La Comisión Para el Esclarecimiento Histórico en el año 1996.

Mientras tanto durante el período de gobierno de Batlle se produjeron hechos muy significativos en relación a la justicia ya que se realizaron juicios relevantes como ser el primer juicio internacional en España durante los años 2001 y 2002 por delitos de lesa humanidad cometidos por el general Augusto Pinochet en el marco del Plan Cóndor. En nuestro país, por su parte, se realiza el primer juicio interno en octubre del 2002 por delitos cometidos durante la última dictadura cívico-militar, al primer civil involucrado en la dictadura uruguaya, el ex Ministro de Relaciones Exteriores Juan Carlos Blanco por el caso de secuestro y desaparición forzada de la maestra Elena Quinteros.

Otro de los hechos muy significativos y que cala hondo la sensibilidad de la ciudadanía fue la recuperación de la identidad de dos casos de una niña y un niño que fueron secuestrados de forma ilegal por las fuerzas civiles y militares de las dictaduras que integraban el Plan Cóndor. En abril del año 2000, a un mes de asumir Batlle la Presidencia de la República, es identificada Macarena Gelman, nieta de Juan Gelman quien la había buscado de forma incansable. En marzo del año 2002 es identificado Simón Riquelo, hijo de Sara Méndez quien ha realizado su búsqueda en forma sostenida e insistente tras haber recuperado su libertad.

Es en este contexto internacional, regional y nacional es creada la COPAZ³⁵ luego de 15 años de haberse producido la apertura democrática. En el Informe Final sus miembros expresan que:

³⁵ Es importante aclarar que existían otras propuestas anteriores a la formación de la COPAZ. Una denominada "Comisión de Verdad" propuesta por el Senador Rafael Michelini, otra "Ámbito de mediación de la Iglesia" propuesta por Monseñor Pablo Galimberti, una

“En tal sentido, el Cuerpo ha tratado de actuar como una “Comisión de la Verdad”, de las que existen variados ejemplos en el derecho comparado; esto es, una Comisión destinada a constatar, en cuanto le fuere posible, la verdad de lo ocurrido con las personas que fueron denunciadas como detenidas y desaparecidas, dentro y fuera de fronteras, durante el gobierno de facto que se instaló en la República a partir del 27 de junio de 1973”³⁶.

La creación tardía de esta comisión y su alcance limitado en lo que respecta a sus cometidos, son consecuencias de la mala tramitación política del tema desde la transición democrática hasta la fecha. El caso uruguayo, comparado a nivel regional e internacional, es de los más tardíos tanto en implementar políticas de la verdad como de la justicia. No solo porque es el único que evita la palabra "investigación" sustituyéndola por "paz" sino porque implementa en forma tardía el primer juicio a involucrados en casos de desaparición forzada.

i. Un poco de historia: en busca de la paz

Una vez asumida la Presidencia de la República por el Dr. Jorge Batlle el 1° de marzo de 2000, se propone como solución establecer una instancia de diálogo y de entendimiento entre las partes, medida que se concreta con la formación de la COPAZ y con el compromiso de los integrantes de MFUDD y los distintos organismos de derechos humanos a entregarle toda la información disponible para que éste pueda actuar "en la medida de lo posible". El principal reclamo de MFUDD es la realización de "una investigación seria, llevada adelante por una persona o grupo de personas que den garantía suficiente de independencia, imparcialidad e idoneidad"³⁷.

A partir de este planteo, y luego de haberse procesado una serie de reuniones entre el Presidente y MFUDD, el 9 de agosto de 2000 es creada la COPAZ por Resolución de la Presidencia de la República N° 858/2000. En el decreto se establece que *"se entiende necesario, para consolidar la pacificación nacional y sellar para siempre la paz entre los uruguayos, dar los pasos posibles para determinar la situación de los detenidos-desaparecidos durante el régimen de facto, así como de los menores desaparecidos en similares condiciones"*³⁸.

Más adelante, en el decreto de creación se establece que *"Créase la COMISIÓN PARA LA PAZ cuyo cometido será recibir, analizar, clasificar y recopilar información sobre las desapariciones forzadas ocurridas durante el régimen de facto"*³⁹. En ningún momento se menciona que la COPAZ tiene

"Propuesta de negociación" por el líder del MLN Mauricio Rosencof y por último un "Acuerdo" propuesta por el Diputado de Asamblea Uruguay Víctor Semproni.

³⁶ Informe Final de la Comisión Para La Paz. Metodología de Trabajo (II). (A El objetivo perseguido-1.2). Tomado de Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos En cumplimiento del Artículo 4º de la Ley N° 15.848. Tomo IV. Documentación, p. 29.

³⁷ Carta abierta de Madres y Familiares de Uruguayos de Detenidos-Desaparecidos. 01/02/00. Radio El Espectador.

³⁸ Resolución N° 858/000. Creación de la Comisión Para La Paz. Aprobada 09.08.2000. Diario Oficial N° 25.583. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Tomo I, Semestre 2, P. 168. Tomado de Investigación Histórica sobre Detenidos-desaparecidos en cumplimiento del artículo 4º de la Ley 15.848. Tomo IV, p 320.

³⁹ *Ibíd.*, p. 320.

como objetivo ser una comisión de la verdad, ya que en la normativa no se señala la palabra "investigación".

(...)[Ésta] funcionará en la órbita de la Presidencia de la República y estará integrada por: Monseñor Nicolás Cotugno Fanizzi- que la presidirá-, José Artigas D' Elía Correa, Luis Pérez Aguirre S.J. Dr. José Claudio Williman Ramírez, Dr. Gonzalo Fernández y Dr. Carlos Ramela. (...) [Además] tendrá las más amplias facultades para recibir documentos y testimonios, debiendo mantener estricta reserva sobre sus actuaciones y la absoluta confidencialidad de las fuentes de donde resulte la información obtenida⁴⁰.

El reconocimiento oficial

Es la primera vez que desde el Estado se reconoce que se cometieron crímenes de lesa humanidad en nuestro país durante la última dictadura cívico-militar tales como detención y desaparición forzada. El Presidente Batlle reconoce que es un tema pendiente y que en su gobierno se puede y se tiene que resolver, así lo plantea en el decreto de creación: *"ello constituye una obligación ética del Estado y una tarea imprescindible para preservar la memoria histórica"*⁴¹.

Esta Comisión constituye una primera narración oficial, ya que en años anteriores existían únicamente relatos llevados a cabo por las víctimas; es la primera vez que surge una iniciativa para abordar este tema a nivel de Gobierno, desde el PE. Este es un punto crucial, ya que hasta la creación de la COPAZ las únicas fuentes de información que existían procedían de las víctimas o de sus familiares, que muchas veces eran desacreditadas. A partir de este momento las denuncias sobre violaciones a los DDHH cobran una legitimidad al ser reconocidas por el Estado.

Este reconocimiento oficial produce impactos en la agenda político y social, ya que instala un tema silenciado por los gobiernos anteriores y que ahora llega a toda la sociedad y no sólo a quienes están vinculados directamente con el tema. Desde el gobierno se busca por medio de su relato oficial instalar un consenso entre todos los uruguayos, con la legitimación de lo sucedido en el pasado reciente.

Se destaca la importancia de que la Comisión tenga que sistematizar, descartar y verificar la información que MFUDD dispone, con el agregado de que ahora es un organismo oficial el que se dedica exclusivamente a profundizar esta tarea que antes era desempeñada por particulares.

⁴⁰ Tras su fallecimiento, en enero de 2001, es sustituido por el Presbítero Jorge Osorio.

⁴¹ Resolución N° 858/000. Creación de la Comisión Para La Paz. Aprobada 09.08.2000. Diario Oficial N° 25.583. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Tomo I, Semestre 2, P. 168. Tomado de Investigación Histórica sobre Detenidos-desaparecidos en cumplimiento del artículo 4º de la Ley 15.848. Tomo IV, p 320.

Desde la apertura de la democracia hasta la creación de la Comisión es un hecho que ha dado vuelta la historia en el tema desaparición forzada, sin dejar de reconocer que es limitado, pero que es un primer paso que permite en el futuro continuar su desarrollo.

El reconocimiento oficial de la desaparición forzada fue el aspecto que generó mayor aprobación a nivel de la ciudadanía, ya que se hacía necesario que como nación comenzáramos a construir un relato que partiera de los hechos tal cual sucedieron, para de esa manera "repararnos como sociedad". Además, hay que tener en cuenta que en países cercanos estas iniciativas se llevaron a cabo durante los procesos de apertura democrática y en nuestro país recién transcurridos tres gobiernos democráticos, lo que refuerza lo imperioso de implementar políticas de DDHH en tópicos de justicia en transición.

El nombre Para la Paz

A través del nombre de esta comisión "Para la Paz", implícitamente se jerarquiza un valor, que en este caso es la "paz", por sobre otros ("verdad" y "justicia"). La intención del Presidente fue establecer un "estado del alma", crear un mecanismo que trabajara por la persuasión, por el diálogo con el objetivo de instalar consensos.

No obstante, el diagnóstico del que se parte es equivocado, porque para instaurar "paz" simbólicamente se transmite que hubo una guerra en lugar de jerarquizar el término dictadura. Esta línea de interpretación de lo sucedido en el pasado proviene de la apertura democrática en la que la discusión se centró en la necesidad de instaurar una pacificación nacional que en ese momento se denomina "estado del alma".

Sin embargo, esta concepción de que en el pasado nuestra sociedad se vio enfrentada en una guerra se contradice con las conclusiones a las que arriba el informe de la COPAZ, documento que antes de ser divulgado en forma pública fue aprobado por el presidente. En dicho informe se especifica que los desaparecidos no habían formado parte de organizaciones subversivas y que habían sido asesinados posteriormente a la derrota de la guerrilla urbana, es decir, luego del año 1972.

El punto central está en si lo prioritario para la sociedad uruguaya es instaurar "paz" o si lo más importante, con la instalación de la Comisión, es llegar a saber qué sucedió con los desaparecidos.

En el informe sus integrantes plantean el objetivo para el cual fue creada: *"Desde un comienzo, más allá del objetivo último y más ambicioso de 'consolidar la pacificación nacional y sellar para siempre la paz entre los uruguayos' (...), ésta tuvo en claro que le había sido asignada una tarea más inmediata: (...), la de averiguar la situación y el destino de los detenidos-desaparecidos durante el*

*régimen de facto*⁴².

Quizás la intención del Presidente fue mucho más allá del limitado alcance de la propia medida. Ello, sumado a que es la única política desde la transición democrática hasta ese momento que se proponía abordar en forma seria y sistemática el tema de la desaparición forzada. No obstante, como sociedad aún estábamos muy lejos de instaurar una reconciliación capaz de reconstruir el tejido social que se rompió con la instalación de la dictadura cívico-militar, y pasados más de 15 años de democracia, no existió voluntad política para coadyuvar a reformular un necesario "contrato social" sobre nuestro pasado reciente.

Además sería ingenuo creer que una vez finalizado el trabajo puntual de esta Comisión su efecto iba a contribuir a "consolidar la pacificación nacional y sellar para siempre la paz entre los uruguayos". Esta visión restringida de lo que implica una reconstrucción social dificulta un abordaje integral de políticas de DDHH en tópicos de justicia en transición.

En ese momento, el Uruguay apenas comenzaba un proceso de reconstrucción histórica a partir de la elaboración de un primer relato oficial que abordaba un único tema, la desaparición forzada. Asimismo se iniciaba un intento de reconstrucción del tejido social, de empezar a asumir que durante la dictadura cívico-militar se rompió el contrato social y que se llegó a un momento en el que existen condiciones para refundarlo.

Por lo tanto, desde esta mirada de proceso, lejos estábamos de consolidar la pacificación nacional y más aún de sellar para siempre la paz entre los uruguayos. Estos son temas que no ameritan puntos finales ni estadios sociales estancos, sino todo lo contrario. Ciertos momentos históricos y políticos favorecen o dificultan la toma de decisiones sobre estos temas.

En este período de gobierno el proceso de justicia de transición se basó en el intento de lograr establecer paz mediante la implementación de la COPAZ. El argumento central es que mediante el acercamiento a la verdad de lo sucedido es posible generar una atmósfera de paz y reconciliación. Una vez más el proceso de justicia de transición se piensa de forma dicotómica elegir un tópico en pro de otro.

Incluso el nombre de esta Comisión, "Para la Paz", generó adeptos y opositores. Aquellos adeptos a él argumentan que se encontraban en un momento óptimo para empezar a reconciliarnos como sociedad, y la legitimidad ética y moral del tema hace que sea incuestionable e imprescindible su abordaje. Por otra parte aquellos opositores señalan que la discrepancia radica en que lo urgente e inmediato es saber qué sucedió con los detenidos-desaparecidos y quizás, cuanto más cerca se esté de la verdad, en lugar de generarse "paz" se produzcan más dudas e inquietudes.

⁴² Informe Final de la Comisión Para La Paz. Metodología de Trabajo (II). (A El objetivo perseguido-1.2). Tomado de Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos En cumplimiento del Artículo 4º de la Ley Nº 15.848. Tomo IV. Documentación, p. 28.

Este es un punto importante, ya que ambos traen al debate las diversas aristas del tema. En primer lugar, la necesidad como sociedad de abordar el tema. Es insostenible que luego de transitar por tres gobiernos democráticos el tema de la desaparición forzada continúe sin resolverse. Se esperaría que, como mínimo, el Estado diera una respuesta sobre el paradero de las víctimas y acerca de las circunstancias de la desaparición.

En segundo lugar, es un momento propicio para resolverlo, como plantea Allier (2010, 200) *"La exigencia del esclarecimiento de la suerte corrida por los desaparecidos parecía recuperar sus más altos niveles de legitimidad entre la población desde el retorno de la democracia en 1985. De esta manera, amplios sectores de la sociedad (...) elevaban al gobierno la demanda de aclarar lo ocurrido con los desaparecidos durante la dictadura"*⁴³. En este sentido es notoria la voluntad política del Presidente de dar curso a dicha demanda, lo que demuestra su inteligencia en leer en forma correcta el pulso de la mayor parte de la ciudadanía.

En tercer lugar, la incertidumbre que genera el dar los primeros pasos hacia la verdad sobre la desaparición forzada de uruguayos en nuestro país y en la región. Más que un punto final es un comienzo para abrir el debate y demostrar que es posible tomar decisiones sobre políticas de DDHH en tópicos de justicia en transición. Así como también que queda mucho por hacer en esa materia.

Un contexto que favorece

La primera inquietud que surge es por qué se crea en ese momento y cuál es el contexto que favorece su creación. Es posible identificar algunas variables que contribuyen al análisis. Se podría decir que, en primer lugar, la ubicación ideológica de del Presidente en el continuo izquierda-derecha, sus características y convicciones contribuyen a que exista una apertura de parte del nuevo gobierno. Dentro del espectro ideológico de izquierda-derecha el sector político que representa Batlle se ubica en el centro-derecha. Es decir dentro de la derecha sería el ala más cercana al centro y por lo tanto más progresista. Según Bobbio (1995) el *centro derecha*, está representado por partidos conservadores que son fieles al método democrático y que se detienen en la igualdad ante la ley. Esto implica el deber por parte del juez de aplicar leyes de manera imparcial. Está integrada por movimientos y doctrinas liberales y a la vez igualitarios.

Con esta medida Batlle se diferencia del Foro Batllista, y esta iniciativa lo distancia claramente del líder Sanguinetti, quien durante sus dos mandatos gobernó bajo la política del "no se puede porque no hay una solución posible". Este es un tema que a Batlle le preocupa y que realmente siente que hay que resolver de alguna manera, ya en su discurso de asunción como Presidente hace alusión al tema.

⁴³ Allier Montaña (2010), "Batallas por la memoria. Los usos políticos del pasado reciente en Uruguay", p. 200. Trilce. UNAM.

En segundo lugar, *"el caso de la nieta de Gelman" y la aprobación de la ciudadanía*. La búsqueda de Gelman de su nieta generó una apertura en el tema. En este caso se comprobó que en nuestro país hubo desapariciones forzadas y secuestro de niños que provenían de padres detenidos que luego fueron desaparecidos, tema que en los gobiernos anteriores fue negado en forma constante. Batlle toma conciencia de que este asunto tiene que laudarlo porque es prácticamente imposible dejarlo de lado. Además, Gelman anunció que no iba a desistir hasta encontrar a su nieta. También Batlle supo leer políticamente la realidad concreta, y realizó "un acto de humanidad" para ganarse la aprobación de la ciudadanía mostrando que con voluntad política es posible obtener información para ubicar, en este caso a una niña secuestrada. En sus dos primeros años de gobierno la aprobación ciudadana a su gestión fue de un promedio de 36%. A partir de la crisis económica del 2002 evidentemente que la aprobación ciudadana cayó considerablemente ubicándose en un 9%.

En tercer lugar, *el inicio de gobierno como un tiempo óptimo para aprobar políticas en tópicos de justicia de transición*. Como se mencionó antes, sucedieron hechos trascendentes que presionaron e incentivaron a que el gobierno implemente políticas en relación a violaciones a los DDHH producidas en la última dictadura cívico-militar. La etapa de inicio o comienzo de un gobierno abarca los primeros doce meses y representa un momento inmejorable para que el éste se muestre frente a la ciudadanía activo y propositivo. De ahí que es un período propicio para lanzar iniciativas innovadoras y creativas que llamen la atención de la ciudadanía y que le otorguen un sello de identidad distintivo al gobierno. Tanto el gesto político de encontrar a la nieta de Gelman como la creación de la COPAZ son claros ejemplos de ello.

En cuarto lugar, *las presiones internacionales y regionales y las estrategias de presión e incidencia de las organizaciones nacionales de la sociedad civil en defensa de los DDHH*. A partir del año 1996, el tema comienza a tener un empuje. Las declaraciones de Schilingo, las marchas del 20 de mayo, las reuniones de Michelini con algunos militares y con el Secretario de la presidencia de Sanguinetti, el derecho de petición presentado por familiares al gobierno de Sanguinetti, el juicio a Pinochet y el pedido de extradición. Con estas iniciativas, poco a poco, el tema se instaló en la agenda generando una mayor demanda y sensibilidad de parte de la población y así se encendieron algunas luces de por dónde es posible abordar el tema.

En síntesis, podría afirmarse que en ese período nuestro país se encontraba en un "tiempo óptimo para la memoria", hecho que el Presidente Batlle supo "leer".

Un mandato acotado

Si bien el Presidente Batlle leyó ese "tiempo óptimo", es interesante analizar el significado y el sentido que él da a esa lectura.

Dado que el mandato refiere únicamente al tema detenido-desaparecido, dejando de lado otras violaciones a los DDHH producidas por la dictadura cívico-militar, es acotado. Los casos de las experiencias argentina (1983) y chilena (1990) son similares, ya que sólo abordaron el tema de las desapariciones forzadas.

Desde un principio se aclaró que la intención de crear la Comisión lejos estaba de ser la aplicación del artículo 4º de la Ley de Caducidad, ya que los testimonios recabados no iban a ser enviados al Poder Judicial, eran obtenidos con estricta reserva y bajo ninguna circunstancia iban a ser enviados al Poder Ejecutivo para que éste diera curso a las investigaciones pertinentes.

Tampoco se previó que aquellos casos en los que se arribara a conclusiones contundentes sobre lo sucedido fueran elevados al Poder Judicial para que éste aplicara sus potestades. En este punto, la COPAZ se diferencia de la CONADEP y del Informe Rettig en que si bien ninguna de estas Comisiones tuvo un carácter judicial, elevaron inmediatamente sus actuaciones a los Poderes Judiciales correspondientes para que continuara investigando en los casos en los que fuera necesario, y se comprobaran las denuncias recibidas para dictar medidas reparatorias hacia las víctimas.

Siempre estuvo claro que no era intención de esta Comisión el identificar a los responsables de las violaciones a los DDHH; en lo que se diferencia en forma rotunda de la CONADEP, ya que uno de sus objetivos fue el dejar en evidencia a los principales violadores a los DDHH.

Otro de los aspectos referidos a su mandato que llamó la atención es que en ningún momento la Comisión fue nombrada como Comisión de la Verdad, así como tampoco se menciona la palabra investigación. Esto denota el alcance que se le pretendía dar al producto final del trabajo de esta iniciativa. No obstante, y a pesar de su mandato acotado, la COPAZ generó diferentes expectativas en los actores políticos y sociales. En este punto podríamos establecer un continuo que va desde aquellos que desde un inicio tenían expectativas cero hasta quienes tenían una visión muy optimista de hasta dónde podría llegar la Comisión.

Existía un sector de la población podría ser catalogado como de "radicales", ya que desde un principio se manifestaron en contra de los objetivos y potestades de la Comisión. Sus expectativas se ubicaron desde un comienzo en cero y, en general, siguen ubicadas en ese lugar.

Otro sector de la población, representado fundamentalmente por algunos integrantes activos de MFUDD, podría ser ubicado en el medio del continuo, debido que al principio se habían creado

expectativas que lo que la Comisión podría dar, pero con el paso del tiempo esas expectativas fueron decayendo, por la lentitud del trabajo, por la poca colaboración de los militares, entre otros. El ideal para MFUDD hubiera sido que el Presidente, por vía de la Comisión, enviara todos los antecedentes al Poder Judicial para que éste iniciara las acciones correspondientes. De todas formas, desde un principio se supo de las limitaciones que se enfrentaban.

Por otra parte, están aquellos optimistas que es posible ubicar en el extremo "favorable" del continuo. Ellos creen que cuando finalice su labor, se va a cumplir cabalmente con los objetivos propuestos. Incluso plantean que muchos se van a sorprender por los resultados logrados. Aquí se encuentran, básicamente, los propios integrantes de la Comisión.

Otro aspecto del mandato acotado es el que refiere al objetivo para el que fue creada la Comisión, el cual no fue realizar una investigación, sino que era menos ambicioso: recopilar y sistematizar la información de la que se disponía y que se fue consiguiendo a lo largo del trabajo. Así se establece en el informe que los principales cometidos que le fueron asignados a la COPAZ son (D Cometidos y atribuciones -6.): *"recibir, analizar, clasificar y recopilar información sobre las desapariciones forzadas ocurridas durante el régimen de facto"*.

En la Carta abierta de MFUDD enviada al Dr. Batlle el 1º de marzo de 2000, se observan ciertas coincidencias entre el MFUDD y el Presidente Batlle. MFUDD reclama que *"(...) El Estado uruguayo, (...) debe asumir la responsabilidad de la desaparición de uruguayos durante la pasada dictadura". Que para llegar a "(...) la verdad se debe (...) dar respuesta concreta a cuatro preguntas (...) ¿cuándo?, ¿dónde?, ¿cómo?, ¿por qué? Y que (...) la verdad debe ser el resultado de una investigación seria (...)"*⁴⁴.

En las reuniones de negociación previas a la creación de la COPAZ, el principal reclamo que MFUDD plantea al Presidente es la realización de "una investigación exhaustiva"⁴⁵, y los integrantes de dicha organización, así como los de distintos organismos de DDHH, se comprometieron a entregarle toda la información disponible para que pudiera actuar "en la medida de lo posible"⁴⁶.

Ramela lo confirma, al expresarse sobre el trabajo de la comisión:

*(...) Yo quiero que ustedes sepan que la Comisión recibió un valiosísimo material que vino de la Comisión Investigadora del Parlamento, de SERPAJ, de Familiares, fundamentalmente de Familiares, que nos dio una información muy valiosa pero que además la estructuró nuevamente ahora para que le fuera más útil a la Comisión. (...) más allá de problemas circunstanciales que vamos a tratar de que no se repitan, el ánimo de la Comisión es buena y yo creo que el clima es bueno*⁴⁷.

⁴⁴ Carta abierta de Madres y Familiares de Detenidos- Desaparecidos al Sr. Presidente de la República, emitida el 1/3/00. Radio El Espectador.

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Reunión del MFUDD con el Presidente Jorge Batlle el día 13/4/00. Brecha Año 15- Nº750. 14/4/00, p.9.

⁴⁷ Discurso de Carlos Ramela realizado ante la conferencia de prensa al haberse cumplido un año de trabajo de la Comisión para la Paz., tomado de www.presidencia.com.gub.

⁴⁷ Discurso de Batlle al cumplirse un año de trabajo de la Comisión Para la Paz, tomado de semanario Brecha el día 17/8/01.

Integración

Una vez concretada la Comisión se produjo el primer desencuentro entre MFUDD y el Presidente, debido a la diferencia de opiniones en cuanto a que la labor de la COPAZ no era realizar una investigación exhaustiva, sino que su cometido finaliza en una etapa anterior. Además, MFUDD manifestó su disconformidad con que la integración represente al espectro político partidario, y menos aún con que de todas las personas que forman parte del equipo de trabajo, únicamente Pérez Aguirre sea idóneo en el tema, ya que implica que el resto tuviera que ir aprendiendo sobre la marcha.

Asimismo, otros actores creen que la integración fue acertada porque, contrariamente a lo que opinan los familiares consultados, el hecho de que abarque el espectro político partidario y social le otorga mayor confianza, le da credibilidad y seriedad.

En lo que sí fue acertada la integración, para todos los actores, fue en aceptar el hombre propuesto por Familiares, con lo cual se ganó el apoyo y confianza de dicho grupo.

Si bien los miembros designados para integrar la COPAZ no son idóneos en el tema, son individuos que tienen una trayectoria profesional pública. Tanto Ramela como Fernández son abogados conocidos en el medio, Williman fue Director del CODICEN y Decano de la Facultad de Ciencias Sociales durante la apertura democrática, Osorio y Pérez Aguirre (+) son personas destacadas en la lucha por los derechos humanos y en sus funciones como sacerdotes, D' Elía fue durante muchos años el Presidente del Movimiento Sindical y Cotugno es el Arzobispo de Montevideo de la Iglesia Católica.

De todas formas la decisión del presidente de designar este tipo de representantes concuerda con la intención de buscar el reencuentro entre los uruguayos. No pretende conformar un grupo de expertos en el tema, que sí había, sino que lo que lleva implícito es el establecer una representatividad social y política y, por ende, otorgarle una mayor legitimidad en su accionar.

Potestades limitadas

La limitación de las potestades de la COPAZ se debe a tres aspectos. En primer lugar, no contó con la facultad de citar a declarar a una persona, lo único que pudo hacer fue solicitar su colaboración pero ésta no tiene la obligación jurídica de comparecer.

En segundo lugar, no tiene la potestad de solicitar institucionalmente a las FFAA y a la policía información sobre el tema. Esto se expresa en el Informe Final: *"(...) por expresas instrucciones del Señor Presidente de la República, quien entendió que ello era de su privativa competencia, la*

*COMISION no entabló nunca contactos de nivel institucional con las Fuerzas Armadas, ni se reunió con los mandos y jerarquías respectivas"*⁴⁸.

En tercer lugar, la falta de colaboración de los militares involucrados en la búsqueda de la verdad – quienes son los únicos que saben en dónde están los restos– dificultó el trabajo y la investigación de los miembros de la comisión. Estos dos aspectos –las limitadas potestades otorgadas a la comisión y el no tener contactos a nivel institucional con las FFAA– generaron serias limitaciones en el trabajo y en los resultados a los cuales arribó la Comisión.

Sus miembros reconocen que:

*"Por tales razones, más allá de las limitaciones obvias e iniciales de la COMISION, que tuvo amplias facultades para recibir documentos y testimonios pero no tuvo potestades de orden coercitivo que son ajenas a su condición, todos sus miembros se han comprometido y esforzado por averiguar la verdad de lo ocurrido con los detenidos-desaparecidos, agotando las instancias y actuaciones a su alcance y procurando todos los contactos que fueron capaces de lograr por medio de la persuasión y el diálogo, tratando de dar cumplimiento a la tarea encomendada"*⁴⁹.

Por los argumentos expuestos, los resultados a los que arriba la COPAZ podrían calificarse de "imprecisos" en lo que refiere a la ubicación de los restos. En este sentido, en el informe final en el capítulo sobre el destino de los restos se reconoce que: *"La información descarta, lamentablemente, la posibilidad de la COMISION de ubicar restos de la personas desaparecidas, salvo en lo que respecta al caso especial de Roberto Julio GOMENSORO JOSMAN"*⁵⁰. A pesar de que sus integrantes expresan: *"La COMISION ha asumido en todo momento que el destino de los restos de los detenidos-desaparecidos es una cuestión esencial, que aflige y lastima en forma especial a sus familiares"*⁵¹.

En este sentido se debió otorgar mayores potestades a la COPAZ y debió existir otro tipo de compromiso de enclave institucional por parte de las FFAA, ya que el cometido central de la Comisión era recibir, analizar, clasificar y recopilar información sobre las desapariciones forzadas. Lo que sí está claro es que la intención del Presidente fue llegar hasta un mínimo, es decir, empezar a explorar en el tema, abrir un camino que parecía imposible, que a pesar de los pocos recursos destinados, del mandato acotado y de las escasas potestades, quedara demostrado que el acercamiento a la verdad era más que posible.

⁴⁸ Informe Final de la Comisión Para La Paz. Metodología de Trabajo (II). (C.4. Entrevistas con personal policial y militar) Tomado de Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos En cumplimiento del Artículo 4º de la Ley Nº 15.848. Tomo IV. Documentación, p. 31.

⁴⁹ Informe Final de la Comisión Para La Paz. Metodología de Trabajo (II). (A.12.El objetivo perseguido) Tomado de Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos En cumplimiento del Artículo 4º de la Ley Nº 15.848. Tomo IV. Documentación, p. 29.

⁵⁰ Informe Final de la Comisión Para La Paz. Conclusiones Principales (III). (B.3 El destino de los restos). Tomado de Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos En cumplimiento del Artículo 4º de la Ley Nº 15.848. Tomo IV. Documentación, p. 35

⁵¹ *Ibíd.*, p. 34.

Al analizar el tipo de relacionamiento entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en base al número efectivo de facciones en el parlamento que apoyan al presidente y el nivel de disciplina partidaria es posible entender los avances limitados a los que se enfrentó el presidente Batlle.

Si bien el PC durante el período de gobierno de Batlle presenta el NEF como uno de los más bajo del período 1942 al 2010, ubicado en el entorno de 2 fracciones efectivas por partido en el parlamento⁵², a la interna del PC el comportamiento responde a un modelo de partido fraccionalizado. Esto significa que las dos alas principales, el ala batllista, el ala progresista del partido y el ala no-batllista más bien de tipo conservadora, en algunos casos no cooperan entre sí, e incluso en algunos temas se paran en la vereda de enfrente.

Respecto al tema de qué hacer con las violaciones a los DDHH perpetradas durante la última dictadura cívico-militar la interna del PC se encontraba fuertemente dividida. Como es sabido el ala liderada por el Foro Batllista y encabezada por Sanguinetti intenta imponer una interpretación sesgada de lo sucedido, aludiendo al proceso de la dictadura cívico-militar como un período de guerra, denominando a las víctimas como "combatientes" y no como ciudadanos desaparecidos por las atrocidades cometidas por el régimen.

Las respuestas del PE durante el gobierno de Sanguinetti ante solicitudes de la CIDH, Amnistía Internacional y el MFUDD de la necesidad de que el gobierno disponga de una investigación exhaustiva para esclarecer lo sucedido y determinar el paradero de los restos de sus familiares, se pronuncia en forma contraria y sostenida a lo solicitado. Ante ello responde que toda acción tendiente a aclarar lo sucedido con las violaciones a los DDHH trae como consecuencia enfrentamientos entre sectores del pasado. El propósito del PE es continuar contribuyendo con la pacificación del país y fomentar el reencuentro entre los sectores que estuvieron divididos.

Se intentó direccionar al debate a una lógica excluyente entre habilitar la verdad o continuar viviendo en paz. La lectura realizada por el gobierno era que si se comenzaran a realizar investigaciones inevitablemente se producirían conflictos y se pondría en peligro la vigencia de las instituciones democráticas.

En cuanto al análisis del Nivel de Disciplina Partidaria vemos que durante los dos primeros años de gobierno el Presidente Batlle contó con una disciplina del 83,3% y una indisciplina del 17,6%. Si bien el PC logra promedios altos de disciplina la indisciplina se manifiesta en las fracciones y no en los legisladores individuales⁵³.

⁵² Chasqueti (2010) "Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras", p 47. Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR. Montevideo.

⁵³ *Ibíd.* p 257.

Por lo tanto el presidente Batlle no contaba con mayorías parlamentarias claras como para poder abordar este tema de manera profunda e integral. En este sentido le era muy difícil llevar a cabo políticas públicas en tópicos de justicia en transición ya que el Presidente no contaba con el apoyo de su propio partido, es más, el Foro Batllista se encontraba parado en la vereda de enfrente. Paradójicamente las posibles alianzas del se encontraban en el partido de la oposición.

Esta falta de apoyos en el parlamento por parte del ala conservadora de su partido y por algunos sectores del Partido Nacional generó como consecuencia que el estatuto jurídico-institucional de la COPAZ debió quedar bajo la órbita de Presidencia obturando la posibilidad de funcionar en el Poder Legislativo. Para que dicha Comisión se concretara el Presidente debió buscar apoyo en actores de la sociedad civil, como ser el movimiento sindical, la iglesia católica y organizaciones en defensa de los derechos humanos. Así como también contó con el acuerdo del principal líder de la oposición, el Dr. Tabaré Vázquez. Estas alianzas le garantizaron una mayor legitimidad a la propuesta.

Recursos humanos y económicos

Tanto los recursos económicos como los recursos humanos destinados para la labor de la Comisión fueron escasos. Los integrantes designados no tenían una dedicación total, sino que realizaban las tareas en el tiempo que les restaba luego de sus obligaciones laborales.

La dinámica de trabajo fue lenta y no se logró instalar un equipo para llevar a cabo la labor. Algunos miembros se comprometieron más y otros menos, lo que hizo que el trabajo no se potenciara. Tampoco se contó con un equipo de investigadores expertos como sucedió en otras comisiones del continente.

La COPAZ tuvo la particularidad de ser una política pública de la verdad para la cual el gobierno no destinó importantes recursos económicos. En el capítulo que corresponde a los recursos materiales la Comisión deja constancia de que:

“La COMISION ha funcionado -durante todo el período- en parte de la Planta Baja del "Edificio Independencia", contando con el auxilio de un único funcionario administrativo, la Lic. MARIA SOLEDAD CIBILS BRAGA, enviada por pase en comisión por la Presidencia de la República.5.- Los gastos en que ha incurrido la COMISION al cabo de más de dos años de funcionamiento son los que se detallan en ANEXO Nº 1 y obedecen, en lo fundamental, al pago de pasajes, viáticos, gastos de locomoción, legalizaciones de documentos y traslados y gastos de terceros (testigos, peritos técnicos), que la COMISION ha debido sufragar”⁵⁴.

⁵⁴ Informe Final de la Comisión Para La Paz. Antecedentes (I). (C.4 Recursos materiales). Tomado de Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos En cumplimiento del Artículo 4º de la Ley Nº 15.848. Tomo IV. Documentación, p. 27. Por misiones oficiales entre pasajes y viáticos se gastaron US\$ 5.397.00. Por traslados, viáticos de terceros, familias, peritajes y testigos se gastaron \$U 32.775.80. Por costos de funcionamiento, videos, cassettes, fotocopiadora, diskettes, cd, etc. se gastó un total de \$U21.162.09. En suma, se gastó un total de US\$ 5.397.00.

Al no formar parte del organigrama de presidencia, no le estaba prevista una partida presupuestal; es decir, no se disponía de recursos económicos para realizar su labor. La forma que se encontró para subsanar este inconveniente fue mediante una resolución presidencial en la que se establecía que todos los recursos que fueran solicitados por la COPAZ le serían otorgados por el Ministerio de Economía y Finanzas. Sus integrantes manifiestan que todos los recursos que solicitaron les fueron concedidos.

Si bien la COPAZ contó con una sola funcionaria que tenía dedicación total, poco a poco se fue fortaleciendo un trabajo interinstitucional con otras oficinas del Estado (Identificación Civil, Policía Técnica, Corte Electoral, Archivo General de la Nación, Registro Civil, Intendencias Municipales, entre otras). Una gran parte del trabajo se centró en continuar los lazos que MFUDD había establecido con instituciones de otros países (Embajadas, Consulados, organizaciones de defensa de los DDHH), y en forma más asidua, con el Equipo de Antropología Forense de Argentina.

Este trabajo de intercambio fluido de información desde un organismo oficial especializado en el tema fue de los aspectos que trajo aparejado mayores cambios respecto a los períodos anteriores. A partir de la creación de la Comisión, se instala una forma de trabajo innovadora en la que todos los esfuerzos se conjugan en una institución para hacer más eficiente la tarea y que sea posible acceder a información a la que antes no se tenía acceso.

El sentido de la información

El trabajo de la Comisión se dividió en dos etapas. En la primera de ellas, se recopiló toda la información disponible sobre detenidos-desaparecidos uruguayos desaparecidos tanto en nuestro país como en el exterior. Las fuentes fueron muy variadas, lo que dificultó la tarea de ordenar los datos disponibles. La segunda etapa se centró en los testimonios. Por un lado, se sistematizaron los ya existentes y por otro lado, se realizó un trabajo de volver a citar a quienes los habían prestado cotejar sus testimonios o para profundizarlos.

El objetivo era realizar una única lista de desaparecidos para comenzar a trabajar sobre ese universo posible. Se creó un legajo para cada persona detenida-desaparecida, para unificar la mayor información posible. Se podría decir que esto implicó un ejercicio sistemático de memoria, de rectificación o ratificación de la información obtenida. En este punto se identifican avances, ya que la Comisión logró nutrirse de una vasta y rica información y estableció vínculos necesarios entre instituciones nacionales e internacionales. Esto permitió generar un trabajo colectivo que demuestra que este tema excede a la Comisión, y que debe ser impostergable el compromiso de otras instituciones.

Respecto a cuánto se ha avanzado, representa un punto controvertido. En primer lugar, la falta de colaboración institucional de las FFAA y de la Policía dificultó el acceso a los restos de las víctimas, fuente de información a la que no se ha accedido, y es plausible suponer que es allí donde están los datos claves para reconstruir con exactitud lo sucedido, sin desconocer que el paso del tiempo juega en contra. En segundo lugar, se constató, a partir de los escasos testimonios con militares, que la información existente se encuentra fragmentada y dispersa debido a la forma de trabajo del régimen.

Otro aspecto discutible es a quién pertenece la información. ¿Pertenece exclusivamente a los familiares o a toda la sociedad? También puede discutirse qué sentido se pretende otorgar a la información, una vez que fuera obtenida. Este fue un punto muy discutido debido a que MFUDD aceptó que la información fuera entregada a los familiares de las víctimas y que cada familia decidiera hacerla pública o no. Dicha decisión era justificada con el planteo de que prácticamente todos estaban decididos a hacer pública la información, pero de todas formas el error de concepción viene de la propia Comisión, que prioriza lo individual sobre lo colectivo y con ello olvida que este es un tema de toda la sociedad.

MFUDD fue el principal actor de la sociedad civil que entregó información disponible a la Comisión, a la que proporcionó una carpeta por cada caso de desaparecidos. Ellos previeron como avance el que a partir del trabajo de la Comisión se contrastara la información disponible, lo que implicaba recomenzar la tarea que habían iniciado hacía ya más de veinte años.

Respecto a la falta de colaboración de los perpetradores de los crímenes, se coincide en que éste fue un punto débil para poder cumplir cabalmente con los objetivos. Evidentemente, no hubo apoyo institucional de parte de las Fuerzas Armadas y Policiales, pero colaboraron individualmente. Los miembros de la Comisión entienden que no era posible establecer mecanismos coercitivos y que, aunque las potestades fueran otras, militares y policías no darían mayor información.

Las formas de comunicación

La forma en la que la Comisión se comunicó con la ciudadanía es cuestionable. Su intencionalidad comunicativa fue justificada en la necesidad de reserva respecto a la información recabada, ya que consideraban que los datos pertenecen a cada familia y no a toda la sociedad. Por dicha razón no se hace pública la información, sino que se impide su acceso, a tal punto que al día de hoy no está permitido el ingreso al archivo de la COPAZ. Durante los dos años y medio de trabajo predominaron la reserva y el silencio. Sin embargo, también existe una parte importante de la sociedad que cree que el manejo reservado de la información fue acertado, ya que no se utilizó demagógicamente sino que se ha hecho con bajo perfil garantizando el respeto a un tema tan humano y sensible.

El punto de discusión es si se debe seguir manejando como una cuestión tabú por ser un tema sensible y divisor para nuestra sociedad, o si por el contrario, debe ser parte de nuestra memoria colectiva para conocer lo que pasó y hacernos cargo como sociedad de lo vivido y de las consecuencias que aún hoy genera.

Otro aspecto a cuestionar, que proviene básicamente de integrantes de MFUDD, es el significado que adquiere el pasado reciente en este período de trabajo de la comisión. La terminología empleada por la Comisión, tanto en apariciones públicas como en los informes escritos, elude utilizar los términos correctos. Por ejemplo, en lugar de utilizar la palabra "tortura", manifiestan que los desaparecidos murieron por "excesos de apremios físicos", o en lugar de decir "dictadura cívico-militar", se menciona como "régimen de facto". Para MFUDD es muy importante que tanto en las apariciones públicas como en el informe final se utilicen la terminología y la información en forma precisa.

Lo que sí es incuestionable es que la COPAZ tuvo un gran apoyo de los medios de comunicación y ocupó un lugar primordial en la agenda política y social, con un alto nivel de visibilidad pública.

ii. La justicia tarda pero llega⁵⁵

Estudiosos del tema muestran que desde mediados de la década de 1980 los Estados de América Latina han tenido iniciativas para resolver situaciones vinculadas a violaciones a los DDHH. Estas iniciativas muestran que, por un lado, la justicia no tiene fronteras y que por el otro cada vez más asistimos a una judicialización de la política mundial. Según los datos recabados se observa que en el período de 1980 a 2004 el pico máximo de juicios a responsables de violaciones a los DDHH en América Latina, tanto en juicios internos, en el extranjero e internacionales, se produce en los años 2001-2002⁵⁶. Asimismo los datos muestran que a partir de 1988 los juicios empezaron a crecer en forma sostenida.

Si miramos los países del Cono Sur vemos que en Argentina, se realizaron juicios poco tiempo después de la transición y se siguen realizando 20 años más tarde. En Chile y Uruguay, hubo pocos o ningún juicio después de la transición, y empezaron a efectivizarse más adelante. En el caso de Uruguay no hubo juicios casi a los largo de dos décadas, recién a partir del año 2002 es procesado con prisión el primer civil involucrado en un caso de secuestro ilegal y desaparición forzada, el ex Ministro de Relaciones Exteriores, Juan Carlos Blanco y es el primer juicio que se concreta en nuestro país por violación a los DDHH.

⁵⁵ Gran parte de este apartado se basa en el estudio realizado por Sikkink y Walling (2008) "La cascada de justicia y el impacto de los juicios de derechos humanos en América Latina". CUADERNOS DEL CLAEH n.º 96-97. Montevideo, 2.ª serie, año 31.

⁵⁶ Véase figura Nº 1, p 19.

En octubre de 2002, el Juez Eduardo Cavalli dictamina como responsable en primera instancia al ex-Canciller Juan Carlos Blanco por la desaparición de Elena Quinteros y lo procesa con prisión bajo el cargo de privación de libertad. El caso de Elena Quinteros fue muy emblemático debido a la particularidad de que excedió fronteras generando como consecuencia problemas diplomáticos entre el estado uruguayo y el de Venezuela. El 26 de junio de 1976, Elena Quinteros es detenida y llevada al centro de torturas “300 Carlos”, a dos días de su detención se hizo conducir a las cercanías de la Embajada de Venezuela con la excusa de “entregar” un contacto. Allí intentó fugarse con el objetivo de ingresar a la Embajada, logra entrar a los jardines gritando su nombre y solicitando asilo político. El personal de la embajada intento ayudarla pero las fuerzas militares se la llevan a la fuerza. Fue llevada al Batallón de Infantería Nº 13, identificada con el Nº 2537 y sometida a torturas salvajes, según los testimonios de otros presos políticos allí detenidos.

El embajador de Venezuela en Uruguay, solicitó información sobre Elena Quinteros y pidió que fuera devuelta a territorio venezolano, ante la negativa del gobierno uruguayo se rompen las relaciones diplomáticas entre ambos estados.

Por lo tanto del análisis y de la sistematización de los datos se puede decir que *“(…) en muchas partes del mundo las soluciones de justicia transicional no han sido ni duraderas ni dicotómicas. En el contexto de un cambio en las normas dentro del cual los juicios se están volviendo corrientes en todo el mundo, el pasaje del tiempo no ha atenuado las demandas de justicia sino que ha alentado a las víctimas en otros países a «escarbar en el pasado». (...) Los casos latinoamericanos sirven para ilustrar esta tendencia. En la mayoría de los países de América Latina, los acuerdos sobre justicia transicional que se hicieron en el período inmediatamente posterior a la transición han sufrido variaciones importantes con el transcurso del tiempo. En general se establecían primero las comisiones de la verdad seguidas, con frecuencia bastante tiempo después, por los juicios”⁵⁷.*

Es más en general los juicios tienen lugar décadas después de la transición a la democracia e incluso se llevan a cabo en países que aprobaron diferentes formas de amnistía. En síntesis, los juicios son mecanismos de justicia en transición que pueden llevarse a cabo en cualquier momento y con frecuencia muchos años después de la transición.

El caso uruguayo demuestra que a pesar de haber aprobado a un año de la apertura democrática la Ley de Caducidad como una solución de amnistía y con un claro propósito de evitar que los responsables de violaciones a los DDHH sean identificados y enjuiciados, los mecanismos de justicia no pudieron ser obturados en el largo plazo. Tampoco es casualidad que en un contexto internacional y regional favorable a las políticas en tópicos de justicia de transición el Uruguay haya implementado la COPAZ y a partir de esta iniciativa que procura un acercamiento a la verdad se concrete el primer juicio en nuestro país por delitos de lesa humanidad. Es una combinación de *verdad parcial y justicia parcial*.

⁵⁷ Sikkink y Walling (2008) “La cascada de justicia y el impacto de los juicios de derechos humanos en América Latina”, p. 11. CUADERNOS DEL CLAEH n.º 96-97. Montevideo, 2.ª serie, año 31.

“(…) resulta más probable que las estrategias de verdad (comisiones de la verdad) y justicia (juicios de derechos humanos) aparezcan juntas, más que como alternativas. En América Latina, cada uno de los países que usó comisiones de la verdad también tuvo juicios de derechos humanos. En otras palabras, los mecanismos de justicia transicional no son una opción dicotómica, sino un continuo de opciones, y aquellos países que eligen una opción tienen más probabilidades de elegir otras también. En América Latina, los países que eligieron implementar tanto juicios como comisiones de la verdad parecen tener mejores prácticas en materia de derechos humanos que los países que eligieron usar menos opciones”⁵⁸.

iii. Una agenda de información robusta

Con el objetivo de presentar un panorama acerca de la agenda en información sobre las políticas públicas de verdad, justicia, memoria y reparación se realizó una cronología histórica de prensa escrita en base al relevamiento del semanario Brecha para el período 2000 al 2010. Para el período del gobierno de Batlle se relevaron 511 noticias vinculadas a este tipo de políticas públicas en tópicos en justicia de transición de las cuales 157 corresponden a noticias que abordan temas vinculados a políticas de la verdad, 146 a noticias internacionales, 93 a noticias sobre políticas de justicia, 65 sobre políticas de memoria, 13 sobre reparación y 37 que no corresponden a ningún tipo de políticas.



Fuente: elaboración propia

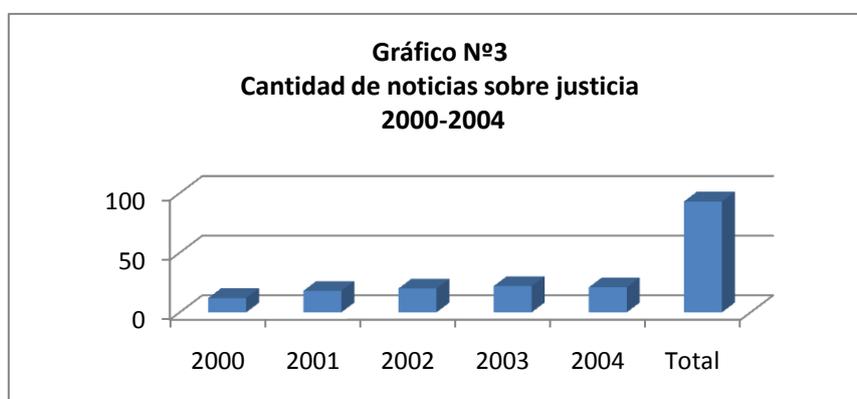
⁵⁸ Sikkink y Booth Walling (2008) “La cascada de justicia y el impacto de los juicios de derechos humanos en América Latina”, p 1. En Cuadernos del CLAEH N° 96-97. Montevideo.

Como primera conclusión del análisis del relevamiento se observa que el debate se organiza de la siguiente manera: se releva una mayor cantidad de noticias sobre políticas de la verdad, luego de justicia, memoria y reparación. En la agenda del tema el contexto internacional y regional tiene un peso significativo ya que representan el 28% del total de las noticias.



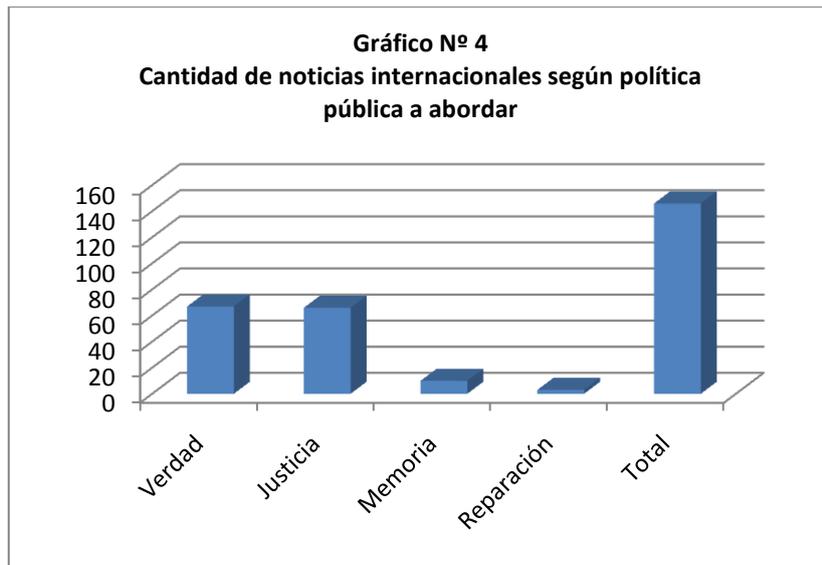
Fuente: elaboración propia

Si miramos según el año en que se releva la noticia vemos que en el 2000 tiene un auge el abordaje de noticias relacionadas a las políticas de la verdad por la creación de la COPAZ. En el año 2003 sucede lo mismo por la finalización de su trabajo.



Fuente: elaboración propia

Sobre las políticas de justicia vemos una tendencia de crecimiento en el relevamiento de noticias del año 2000 al 2001 y a partir de ahí se mantiene. Esto tiene relación con el juicio en el extranjero al General Pinochet y con el juicio interno al ex Canciller Juan Carlos Blanco.



Fuente: elaboración propia

Dentro de las noticias internacionales predominan las de políticas de la verdad y justicia con el mismo peso cada una representando un 45% del total.

iv. ¿Un punto final?

La ausencia de una política estatal en lo que respecta a la búsqueda de la verdad y a la recuperación de la memoria colectiva sobre las violaciones a los DDHH hace que a partir del año 2000, con la creación de la COPAZ, se inicie un camino que no acaba con el informe final sino que éste, por el contrario, marca un cambio sustantivo en el abordaje del tema.

La COPAZ es una primera aproximación a la verdad sobre los detenidos desaparecidos. Es, además, un intento por reconstruir nuestro pasado reciente en esta temática, pretende realizar una reconstrucción histórica y colectiva.

La implementación de esta política marca un comienzo, presenta varias puntas por las que es posible resolver el tema y expone cuáles son los aspectos que quedan pendientes. El aproximarse en forma profunda y sistemática al tema hace que surjan más interrogantes que certezas y deja en evidencia lo poco que se ha hecho y lo mucho que queda por hacer en el proceso de justicia de transición uruguayo.

El 10 de abril de 2003, luego de transcurridos dos años y medio de trabajo, fue presentado el Informe Final. En el capítulo que corresponde al informe de cierre sus redactores expresan que:

“(...) la COMISION ha entendido que debe ahora finalizar su labor, asumiendo que, cumplidas las instancias y actuaciones a su alcance, ha obtenido respuestas significativas sobre muchos de los

casos denunciados –básicamente en lo que respecta a las denuncias relativas a desapariciones ocurridos en nuestro país- y no está en condiciones de acceder a más información relevante de la que hasta ahora ha recopilado”⁵⁹.

La información sobre los detenidos-desaparecidos fue presentada en dos partes. En una parte se incluyó información sobre los detenidos-desaparecidos de acuerdo a los países en los que fueron desaparecidos, y en la otra se presentó un resumen individual de cada caso.

Otro aspecto fundamental que quedó demostrado es que para implementar este tipo de políticas es necesario contar con una voluntad política clara, inexistente hasta ese momento. El tema de la desaparición forzada requiere para su abordaje de una elaboración de políticas serias y sistemáticas, como lo fue la COPAZ. Esta comisión demostró que es posible acercarse a la verdad sobre lo ocurrido con los desaparecidos, posibilidad que deja a un lado el discurso instalado por parte de los gobiernos anteriores sobre la dificultad de conocer qué sucedió con estos uruguayos detenidos desaparecidos.

Además, coloca al tema en otra dimensión, ya que parte de un cambio en la concepción sobre a quiénes pertenece. Este tema ya no afecta únicamente a las víctimas y sus familiares, sino que es un asunto de toda la sociedad. El salto cualitativo radica en que no es pensado como un asunto de aquellos que están directamente involucrados, sino que es responsabilidad del Estado. Se produce un tránsito desde la privatización de la memoria hacia entender que es un tema público. Este proceso pone en evidencia que es necesaria una reconstrucción social que dignifique los hechos y le otorgue legitimidad a los relatos construidos desde las víctimas, que a partir del informe de la COPAZ se cimientan en un primer relato oficial.

Patricia Funes plantea que *"La conciencia de lo ocurrido contribuyó a dar un primer paso en la creación de un 'nosotros' social suturando en parte y de manera aún provisoria, los desgarros heredados de la dictadura”⁶⁰.*

¿Por dónde seguir?

Es interesante detenerse en las recomendaciones que establece el informe acerca de por dónde continuar. En primer lugar, se plantea que, para seguir desarrollando el trabajo iniciado por la Comisión, es necesario crear una Secretaría de Seguimiento para *"(...) promover normas legales que permitan reconocer la situación jurídica especial en que se encuentran los ciudadanos desaparecidos (Declaración de ausencia por desaparición forzada) y a sugerir criterios que aseguren*

⁵⁹ Informe Final de la Comisión Para La Paz. Antecedentes (I). (E.8 El informe de cierre). Tomado de Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos En cumplimiento del Artículo 4º de la Ley Nº 15.848. Tomo IV. Documentación, p. 28.

⁶⁰ Funes, P (2010) "Nunca más. Memorias de las dictaduras en América Latina. Acerca de las Comisiones de Verdad en el Cono Sur", tomado de "La imposibilidad del olvido", p. 57.

la reparación integral y efectiva que merecen los familiares de quienes fueron víctimas de delitos de Estado (Criterios de reparación)"⁶¹.

También en el Informe describen de forma exhaustiva las tareas que necesariamente debe realizar la Secretaría de Seguimiento. Se hace hincapié en aquellas actividades que ya viene desarrollando la COPAZ y que requieren de un seguimiento administrativo. Así lo describen sus integrantes:

"Las distintas tareas, trámites y gestiones que ha promovido la COMISION, sobre todo en la República Argentina, no podían –como resulta obvio señalar- terminar en forma absolutamente coincidente. Más allá de la tarea de investigación en sí, que este Cuerpo considera a su respecto como efectivamente terminada, es indudable que existen una cantidad de procesos en trámite que continuarán requiriendo de un seguimiento administrativo y que seguirán generando resultados positivos. Desde los cotejos y pericias decadaactilares en trámite, con su necesario suministro de información, hasta las rectificaciones de partidas de defunción, procesos de exhumación de cuerpos enterrados en tumbas NN y eventuales repatriaciones de nuevos restos a nuestro país, existen un sinnúmero de tareas administrativas que deben necesariamente continuar. Por ese motivo, la COMISION sugiere que se mantenga una Secretaría de Seguimiento, de naturaleza estrictamente administrativa, que actúe en el seguimiento y apoyo de los procesos y trámites pendientes"⁶².

Sin embargo, más allá de que se finalice con los aspectos administrativos pendientes, es fundamental crear una institución pública que vele por la protección de los derechos humanos en general. En este sentido proponen que *"Se genere un ámbito adecuado para analizar y resolver la creación de una estructura institucional propia y autónoma que pueda actuar, en forma permanente, en el seguimiento y control de las regulaciones y normas tendientes a la más efectiva protección de los derechos humanos del individuo"⁶³.*

En segundo lugar se recomienda una serie de innovaciones a nivel jurídico para reparar legalmente a los familiares directos de las víctimas. Una de las propuestas es que la desaparición forzada se legisle, *"esto supone adoptar definiciones legales que permitan, a los familiares de las víctimas, a partir de una correcta calificación jurídica de la situación actual de sus seres queridos, superar una serie de trabas formales que los han afectado en materia de estado civil y derecho sucesorio"⁶⁴.*

Por lo tanto, en lo que respecta a los aspectos jurídicos el mayor debe que tiene nuestro Estado es promover *"una iniciativa legal tendiente a crear la figura específica y propia de la AUSENCIA POR*

⁶¹ Informe Final de la Comisión Para La Paz. Sugerencias Finales (IV). (A. 73 Introducción). Tomado de Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos En cumplimiento del Artículo 4º de la Ley Nº 15.848. Tomo IV. Documentación, p. 40.

⁶² Informe Final de la Comisión Para La Paz. Sugerencias Finales (IV). (B. 1. 75 Secretaría de Seguimiento). Tomado de Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos En cumplimiento del Artículo 4º de la Ley Nº 15.848. Tomo IV. Documentación, pp. 40 y 41.

⁶³ Informe Final de la Comisión Para La Paz. Sugerencias Finales (IV). (C. 82.e. Sugerencias generales). Tomado de Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos En cumplimiento del Artículo 4º de la Ley Nº 15.848. Tomo IV. Documentación, p. 43.

⁶⁴ Informe Final de la Comisión Para La Paz. Sugerencias Finales (IV). (B. 2.76. Ausencia por desaparición forzada). Tomado de Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos En cumplimiento del Artículo 4º de la Ley Nº 15.848. Tomo IV. Documentación, p. 41.

DESAPARICION FORZADA, declarable a través de un procedimiento sumario que admita, como prueba suficiente, las conclusiones de este Cuerpo. Esa categoría jurídica reconoce antecedentes en el derecho comparado (por ejemplo, ley 24.321 de la República Argentina) y es la que naturalmente se adapta, con mayor exactitud, a una hipótesis donde el fallecimiento no puede ser acreditado, de forma objetiva, por no haberse ubicado los restos respectivos, permitiendo a su vez en la esfera jurídica la determinación de un estado que supera la indefinición legal que se ha sufrido –como un perjuicio más- hasta el presente”⁶⁵.

Esto implica ir más allá de crear una ley actualizada a esta realidad. Es inevitable que se rejean y actualicen nuestras normas legales vigentes, de forma de 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 agentes⁶⁶.

En tercer lugar se establecen criterios de reparación simbólica. Un primer criterio es que el Estado asuma su responsabilidad como el agente responsable de detener y desaparecer personas en forma forzada. Así lo expresan en el informe: *“Las confirmaciones de la COMISION, en cuanto suponen la actuación ilegal de personas que servían bajo el mando y poder del Estado, imponen una inexcusable obligación de mitigar y reparar, en la medida de lo posible, los daños producidos”⁶⁷.*

También resulta impostergable llevar a cabo medidas tendientes a reparar en forma integral a las familias de las víctimas: *“La COMISION plantea, en esta instancia y en esta oportunidad, en la medida que esa es su obligación funcional, el reconocimiento y la reparación que la realidad de los desaparecidos nos impone a todos; el país todo –sus autoridades y su gente- deberán plantear y resolver, si así correspondiera, el justo reconocimiento y homenaje que otros pueden sin duda merecer”⁶⁸. Siempre partiendo de la base que “una vez que se ha afectado -en forma definitiva e irremplazable- la propia vida de una persona, no hay reparación posible”⁶⁹.*

En cuarto lugar este informe conlleva una actitud pedagógica y preventiva hacia las generaciones que no vivieron en forma directa el horror. La idea de este documento requiere que *“se promueva y fomente, a todo nivel, con especial énfasis en los planes de estudio en general y en los procesos de formación de docentes y educadores en particular, un análisis objetivo y global de la triste realidad que vivió el país desde la década de los años sesenta y hasta mediados de los años ochenta, que*

⁶⁵ Informe Final de la Comisión Para La Paz. Sugerencias Finales (IV). (B. 2.77. Ausencia por desaparición forzada). Tomado de Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos En cumplimiento del Artículo 4º de la Ley Nº 15.848. Tomo IV. Documentación, p. 41.

⁶⁶ Informe Final de la Comisión Para La Paz. Sugerencias Finales (IV). (C. 82. c Sugerencias generales). Tomado de Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos En cumplimiento del Artículo 4º de la Ley Nº 15.848. Tomo IV. Documentación, p. 43.

⁶⁷ Informe Final de la Comisión Para La Paz. Sugerencias Finales (IV). (B. 3. 78 Criterios de reparación). Tomado de Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos En cumplimiento del Artículo 4º de la Ley Nº 15.848. Tomo IV. Documentación, p. 41.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Informe Final de la Comisión Para La Paz. Sugerencias Finales (IV). (B. 3. 79 Criterios de reparación). Tomado de Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos En cumplimiento del Artículo 4º de la Ley Nº 15.848. Tomo IV. Documentación, p. 41.

*rescate y valore una realidad completa y veraz y permita entender, asumir y reconocer, en toda su dimensión, las causas y los factores complejos y múltiples que incidieron para generar uno de los períodos más duros y trágicos de nuestra historia nacional*⁷⁰.

Asimismo se entiende necesario trabajar por una reconstrucción social de los contenidos y valores arrasados por la dictadura. En este sentido, sus integrantes entienden necesario recuperar a nivel simbólico conceptos y valores de manera tal que se enseñe y estimule también a todo nivel, a partir del análisis crítico que se sugiere en el literal anterior, la plena vigencia de conceptos, valores y principios que hacen a nuestra propia esencia como Nación y son la mejor garantía contra toda forma de violencia y arbitrariedad, tales como, entre otros, los siguientes: la democracia como instrumento formal, sustancial y único de convivencia; el diálogo y la solución no violenta de los conflictos y las divergencias; la tolerancia y el respeto por los derechos de los demás como vehículo para definir objetivos nacionales comunes, sin perjuicio de la diversidad que nos distingue como sociedad libre y pluralista; la consolidación plena del Estado de Derecho; la absoluta sujeción del Estado y sus agentes al marco de más estricta legalidad y, en definitiva, la promoción y protección genuina de los derechos fundamentales del hombre⁷¹.

A su vez, en ese marco y asumiendo que su aporte debe contribuir, además, a generar una conciencia colectiva nacional que condene por igual toda forma de intolerancia y violencia y que procese un auténtico y definitivo NUNCA MAS entre todos los uruguayos (...) ⁷².

El carácter público y su respectiva difusión constituyen aspectos fundamentales en este tipo de iniciativas, ya que su accesibilidad es una condición intrínseca de estos informes. La idea es que sea leído y analizado por todo aquel que esté interesado. Para ello se sugiere se difunda y haga público el contenido de este Informe Final y sus Anexos, salvo en lo que respecta a los documentos de naturaleza privada dirigidos a cada familia denunciante, como forma de hacer conocer, a la ciudadanía en general, cuál fue la realidad del tema de los desaparecidos y cuál fue el destino que tuvieron las personas que durante años fueron denunciados en esa condición⁷³.

Al tener en cuenta las recomendaciones y sugerencias realizadas por los integrantes de la COPAZ en el Informe Final, queda reflejado lo mucho que hay por hacer respecto a este tema y por la promoción y defensa de los DDHH en general. El trabajo de esta Comisión y su cierre mediante el Informe Final marcan un hito en el abordaje de la desaparición forzada.

⁷⁰ Informe Final de la Comisión Para La Paz. Sugerencias Finales (IV). (C. 82.a. Sugerencias generales). Tomado de Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos En cumplimiento del Artículo 4º de la Ley Nº 15.848. Tomo IV. Documentación, p. 42.

⁷¹ Informe Final de la Comisión Para La Paz. Sugerencias Finales (IV). (C. 82.b. Sugerencias generales). Tomado de Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos En cumplimiento del Artículo 4º de la Ley Nº 15.848. Tomo IV. Documentación, p. 42.

⁷² Informe Final de la Comisión Para La Paz. Sugerencias Finales (IV). (A. 73 Introducción). Tomado de Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos En cumplimiento del Artículo 4º de la Ley Nº 15.848. Tomo IV. Documentación, p. 40.

⁷³ Informe Final de la Comisión Para La Paz. Sugerencias Finales (IV). (B.3.81.b. Criterios de reparación). Tomado de Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos En cumplimiento del Artículo 4º de la Ley Nº 15.848. Tomo IV. Documentación, p. 42.

¿Qué significó? ¿Qué nos dejó como sociedad?

Significó una posible elaboración colectiva del tema desaparición forzada. Luego de 15 años de recuperación democrática, un Presidente de la República reúne a actores políticos y sociales representativos de nuestra sociedad para trabajar juntos con el fin de construir una verdad pública. Verdad que encarna un momento histórico y político particular, que como toda elaboración colectiva supone de una lectura basada en un entorno circunstancial.

La intención clara del Presidente es generar conciencia de lo ocurrido para de esta manera refundar un nosotros social necesario, luego de haber vivido un quiebre profundo como sociedad.

También se instaló una primera versión oficial, un relato posible de nuestro pasado reciente. El informe en sí mismo constituye un registro de la información recabada con un criterio establecido. Como plantea Patricia Funes los resultados a los que arribaron las comisiones latinoamericanas *"(...) son registros que aunque incompletos, exponen de manera indeleble la versión que las misma sociedades fueron capaces de recuperar. Como construcción social, la memoria colectiva es un terreno muchas veces dilemático y controversial. Los Informes registran un 'descenso a los infiernos' y una condena ética, que ya no puede ser recusado por ningún relativismo cultural, moral o político"*⁷⁴. El hecho que constituye un relato oficial genera una dignificación de los hechos y una legitimidad política y social. Su impacto y su alcance tienen una gran envergadura a nivel social ya que es el propio estado el que se compromete a investigar el tema.

Asimismo la constitución del archivo de la comisión tiene un significado fundamental. Allí se encuentra la información que se pudo encontrar y es el primer archivo del terror oficial en nuestro país. En él se encuentran disponibles las pruebas para la justicia en aquellos casos en que los familiares de las víctimas decidan iniciar o reabrir una causa por delito de desaparición forzada.

Es posible que la conformación del archivo de la COPAZ genere una conciencia creciente acerca de la necesidad de preservar archivos y documentos sobre las violaciones a los DDHH.

La Comisión representa, como dice Patricia Valdez (2001, 75), un comienzo en la "(...) preservación del patrimonio que conforma la Memoria del Terrorismo de Estado".

Otro aporte fundamental de la COPAZ fue el instalar de forma significativa el tema en el debate público, lo que generó el interés de una parte importante de la sociedad que, hasta el momento y por diferentes motivos, se manifestaba indiferente al tema. Seguramente este interés se debiera, entre otras razones, a la pérdida del miedo que tan instalado estaba durante el período de transición democrática y que generó una negación colectiva por el trauma vivido. Además, resulta

⁷⁴ Funes, P (2010) "Nunca más. Memorias de las dictaduras en América Latina. Acerca de las Comisiones de Verdad en el Cono Sur", Tomado de "La imposibilidad del olvido", p. 60.

muy difícil ponerle palabras a esa situación extrema que supera ampliamente la realidad y que durante 15 años fue minimizada o negada.

También instaló "un tiempo propicio para el avance en las definiciones de políticas de trabajo por la Memoria"⁷⁵, en el que es posible implementar una política más amplia que recupere la memoria colectiva.

Este es un momento que habilita un nuevo ciclo en el tema, promueve su discusión y amplía el involucramiento de más actores. Muestra que es necesario el esclarecimiento del tema y su abordaje abre un inicio en el proceso de elaboración colectiva. Lejos está de ser un punto final, sino que es un primer momento que instala un paso trascendente en el tema detenido-desaparecido.

⁷⁵ Valdez, P (2010) "Tiempo Optimo para la Memoria" tomado de "La imposibilidad del olvido", p. 79.

CAPÍTULO IV

“UNA NUEVA INTERPRETACIÓN DE LA LEY DE CADUCIDAD: 2005-2009”

i. **“Dentro de la ley todo, fuera de la ley nada”**

El 1 de marzo de 2005 marca un hito en la historia política del país. Es la primera vez que un partido político de izquierda gana las elecciones presidenciales y obtiene mayoría absoluta en el Parlamento. En un contexto de una incipiente recuperación económica luego de lo que había sido la crisis económica más grande del siglo y que dejó una situación de emergencia social, marcada por la indigencia, la pobreza y el desempleo como nunca antes había vivido el país.

En este contexto el gobierno le dedica especial atención al tema de los derechos humanos en general, en particular coloca en la agenda pública a las políticas sociales en el centro y con la creación del MIDES prioriza la atención a la población en situación de pobreza e indigencia.

Estos eran los temas prioritarios en la opinión pública lo que generó que las violaciones a los DDHH ocuparan un lugar secundario en la agenda pública. Así como también un tema histórico como novedoso: la relación del Frente Amplio como partido de gobierno con las Fuerzas Armadas, que, además contaba con toda la legitimidad para gobernarlas.

Para el gobierno este era un asunto complicado porque tenía que “resolver” los temas que habían quedado pendientes como consecuencia de la represión militar y policial durante la dictadura sobre la ciudadanía y en especial sobre los militantes de izquierda.

El Frente Amplio tenía como principio programático la verdad y la justicia. Los 20 años de gobiernos democráticos anteriores y la continuidad de la Ley de Caducidad luego de un referéndum dificultaban seriamente cualquier intento de innovación en la materia.

Las multitudinarias marchas de los 20 de mayo eran un indicador claro que la reivindicación de la población por verdad y justicia seguía viva en buena parte de la población.

Los últimos cinco años anteriores habían constituido un avance significativo liderado por el gobierno del Partido Colorado a través de la actuación de la COPAZ. El tema de los detenidos desaparecidos y las violaciones de los DDHH en general no era una mera bandera de la izquierda sino una realidad que había sucedido en la sociedad uruguaya.

Los resultados de la COPAZ marcaron un inicio en el tema de la verdad, en este camino el gobierno de Vázquez decide emprender la búsqueda de los detenidos desaparecidos. El desafío consiste en obtener información veraz para dar cumplimiento a la recuperación de los restos de los desaparecidos y, de esa forma, generar un nuevo relato histórico sobre lo que fue el accionar de las Fuerzas Conjuntas. De no obtenerla y por consiguiente no poder dar cumplimiento a los reclamos en el tema, dejarían un asunto lleno de enfrentamientos que continuaría por muchos años más.

La información la tenían algunos los actores de las Fuerzas Conjuntas que intervinieron en forma directa en los hechos, otra parte del personal que, indirectamente, pudiera tener conocimiento de lo sucedido y la posible existencia de archivos que dieran cuenta de las violaciones a los DDHH, en particular, fusilamientos, muertes por tortura y desaparición de los cuerpos.

El pacto de silencio entre los principales implicados demostró que hasta el momento es implacable y que el paso del tiempo juega a favor. Es más, mucho de ellos quisieron seguir siendo protagonistas brindando información falsa para debilitar la credibilidad del reclamo.

Los informes ordenados por el Presidente de la República a los mandos militares acerca de la información que poseían sobre lo ocurrido en la dictadura, fundamentalmente los datos brindados por la Fuerza Aérea, deja en claro que las violaciones a los DDHH habían sido masivas, que iban mucho más allá de excesos puntuales cometidos durante procedimientos.

Ante la dificultad de acceder a la información el gobierno decide fortalecer técnicamente a la Secretaría de Seguimiento de la COPAZ. Se introduce un nuevo actor relevante: el saber científico. A través de un convenio entre Presidencia y la Universidad de la república (UdelaR) se conforman un equipo de arqueólogos y uno de historiadores que se ocuparán de investigar los establecimientos militares por presuntos enterramientos y desenterramientos clandestinos y los archivos estatales que por primera vez se encontraban a disposición como soporte para la búsqueda de cuerpos de detenidos desaparecidos. Era el momento de la objetividad y de la certeza para confirmar o para desmentir.

El trabajo de los arqueólogos fue clave para cambiar el tono del debate. Los hallazgos de cuerpos enterrados hicieron que las certezas anularan las especulaciones. La aplicación del saber científico cambió la historia del supuesto debate entre quienes buscaban y quienes desinformaban y descreían.

En el país existían múltiples archivos en distintos poderes del estado y dentro del PE la mayoría se encuentran en poder de los militares y policías. Hubo que legislar para que se pudieran reunir todos los documentos existentes, en los más variados formatos y, de esa forma, avanzar en la investigación histórica que genera un marco sobre las historias individuales y sobre el funcionamiento del régimen de la dictadura.

Otro tema que apareció con fuerza y que el nuevo gobierno debió encarar fue el dar cumplimiento a las reparaciones materiales a las personas y familiares que fueron víctimas de la dictadura. Se otorgaron compensaciones monetarias y se reconocieron los años sufridos bajo la represión como tiempo de trabajo a los efectos de que puedan jubilarse.

El proceso de justicia transicional muestra que los temas pendientes a resolver se van abriendo el camino con marchas y contramarchas, pero con certeza si existe voluntad política y capacidad de generar alianzas amplias con los poderes del estado, con las fuerzas del orden, con el saber científico y con las organizaciones de la sociedad civil.

ii. Secretaría de Seguimiento de la COPAZ

Una vez aceptadas las conclusiones a las que arriba el informe final de la COPAZ el entonces Presidente de la República Dr. Jorge Batlle decide por resolución N° 448/003 crear la Secretaría de Seguimiento de la COPAZ con funciones administrativas cuyo cometido será atender y continuar los trámites pendientes iniciados por la COPAZ⁷⁶.

Cuando asume la presidencia el Dr. Vázquez la Comisión de Seguimiento de la COPAZ se encontraba en funcionamiento con un carácter de índole administrativo. Sin embargo bajo el mandato presidencial del Dr. Vázquez el PE en una de sus primeras resoluciones decreta realizar las investigaciones pertinentes para avanzar en la aclaración del destino final de los ciudadanos detenidos-desaparecidos en el entendido que es necesario profundizar la averiguación de lo ocurrido con estos ciudadanos⁷⁷.

Este tipo de medidas se encuentran en sintonía con lo planteado en su discurso de asunción presidencial, el primero de marzo del 2005, donde el Dr. Vázquez plantea que durante los cinco años de gobierno se va a avanzar en el tema de las violaciones a los DDHH dentro del marco legal que la Ley de Caducidad propone.

Tal es así que el 30 de mayo del 2005 el entonces presidente y su secretario de la Presidencia de la República, Dr. Gonzalo Fernández, deciden realizar una investigación dispuesta por el PE en el marco de la Ley N° 15.848 sobre los detenidos-desaparecidos y las violaciones a los DDHH en la última dictadura cívico-militar la que será supervisada académicamente por los Profesores José Pedro Barrán y Gerardo Caetano y coordinada por el investigador Álvaro Rico.

El artículo 4º de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado establece que *“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*

⁷⁶ Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos. Tomo IV. Comisiones, Informes, Legislación, Sentencias, Denuncias, Archivos, p 324.

⁷⁷ Resolución N° 755/005 tomada de Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos. Tomo IV. Comisiones, Informes, Legislación, Sentencias, Denuncias, Archivos, p 327.

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 resultado de estas investigaciones y pondrá en su conocimiento la información recabada”⁷⁸.

Para avanzar en las investigaciones pertinentes resuelve implementar el convenio marco con la UdelaR el que establece la realización de trabajos de campo en predios que se identifiquen como eventuales lugares de remoción de tierra y que estén ligados a denuncias específicas o sospechas comprobadas donde pudiera haberse constituido cementerios clandestinos. Estas tareas serán realizadas o supervisadas por el Equipo Argentino de Antropología Forense. También se solicita a cada uno de los Comandantes en Jefe de las tres armas de las FFAA, Ejército, Armada y Aérea elevar por escrito al Presidente de la República un informe que amplíe información al Informe Final de la COPAZ sobre lo ocurrido con los detenidos desaparecidos⁷⁹.

Posteriormente y tras una serie de reuniones se resuelve que la Secretaría de Seguimiento lleve a cabo las investigaciones solicitadas mediante un Equipo de Arqueología Forense de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, coordinado por José López Mazz y por un equipo de historiadores y científicos sociales coordinado por Álvaro Rico.

La Comisión de Seguimiento se la COPAZ presenta dos líneas de trabajo centrales. Una refiere al inicio de una investigación histórica y arqueológica llevada a cabo por el saber experto y por la complementariedad de disciplinas. Esta es la línea que se resignifica respecto a la COPAZ ya que es una investigación realizada por la academia apostando al saber especializado en el tema y con una fuerte apuesta de lograr el objetivo de encontrar información relevante, de sistematizarla, y a través de la contextualización histórica y de las técnicas aplicadas por el equipo de arqueólogos poder encontrar los cuerpos enterrados de los detenidos desaparecidos. La segunda línea refiere al seguimiento de trámites y gestiones que toda búsqueda de la verdad requiere. Como ya se mencionó esta es una línea que ya se venía implementando en el período anterior.

Por lo tanto la Secretaría se propone nuevos alcances en su mandato y funciones y en su integración. Se incorpora el equipo de Historiadores y Antropólogos de la UdelaR y MFUDD.

⁷⁸ <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=15848&Anchor=>

⁷⁹ Resolución Nº 755/005 tomada de Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos. Tomo IV. Comisiones, Informes, Legislación, Sentencias, Denuncias, Archivos, p 327.

Investigación arqueológica

Esta investigación fue encomendada por Presidencia de la República con el cometido de poder avanzar en la búsqueda del destino final de los detenidos desaparecidos en cumplimiento del artículo 4to de la Ley de Caducidad mediante una investigación realizada por expertos en la materia coordinada por José López Mazz⁸⁰.

Las actuaciones arqueológicas en busca de restos humanos o de información relevante se llevan a cabo con el propósito de *“(...) mitigar el sistemático ocultamiento y desaparición de los cuerpos de las víctimas, uno de los pilares de la estrategia represiva. (...) La información arqueológica ha mostrado comportarse como una línea independiente de información que es soporte y prueba de violencia y de las condiciones de muerte. (...) El cuerpo o la evidencia ósea recuperada arqueológicamente, contribuye por su parte a desafiar la desaparición permanente de las personas”*⁸¹.

Los objetivos de la investigación han sido desde junio de 2005: a) localizar y recuperar restos humanos provenientes de enterramientos clandestinos, b) registrar detalladamente los hallazgos para facilitar la identificación de la persona, c) reconocer las circunstancias de su muerte y d) localizar y caracterizar otras huellas materiales y “rasgos” que puedan asociarse a la actividad de enterramiento (o desenterramiento) clandestino⁸².

Así lo describe José López Mazz: *“(...) cuando asumí Tabaré Vázquez lo que nosotros pudimos ofrecer fue una metodología, una nueva metodología de trabajo para resolver ciertos problemas, que era buscar a los desaparecidos, tratar de localizar sus cuerpos, extraerlos con la suficiente integridad que nos permitiera saber la identidad, las condiciones de detención y las causas de muerte. Para eso nosotros aplicamos técnicas nuestras de trabajo habituales de arqueología pre histórica”*⁸³.

Las investigaciones se realizaron en predios militares donde se presumía que habían sido centros de detención clandestinos y de tortura a ciudadanos uruguayos y del Cono Sur, como ser el Batallón Nº 13⁸⁴ (Montevideo), Batallón Nº 14⁸⁵ (Toledo), chacra del Camino Piedritas⁸⁶ (Pando), Cantera de ANCAP⁸⁷ (Montevideo), centro clandestino La Casona⁸⁸ (Montevideo), chacra en Pajas Blancas⁸⁹

⁸⁰ Se desempeñó como coordinador de las investigaciones arqueológicas desde agosto del 2005 hasta agosto del 2014.

⁸¹ Investigación Arqueológica sobre Detenidos Desaparecidos. Tomo V, p 5.

⁸² *Ibíd.* Tomo V, p 9.

⁸³ Entrevista realizada el día 16 de julio de 2012.

⁸⁴ Se trabajó desde el 20 de junio de 2005 hasta el 31 de octubre de 2006 en doce zonas de trabajo diferentes. El trabajo de campo se realizó en 242 días efectivos. El área total abordada es de 55.600 metros cuadrados. Investigación Arqueológica sobre Detenidos Desaparecidos. Tomo V, p 34 y 48.

⁸⁵ Se trabajó desde agosto de 2005 hasta octubre de 2006 en zonas de trabajo diferentes. El trabajo de campo se realizó en 223 días efectivos. Se desmalezaron 26.160 y se excavaron 10.492 metros cuadrados. Investigación Arqueológica sobre Detenidos Desaparecidos. Tomo V, p 103.

⁸⁶ Se trabajó desde el 18 de agosto de 2005 hasta el 13 de setiembre de 2006 en zonas de trabajo diferentes. El área total abordada es de 8.800 metros cuadrados. Investigación Arqueológica sobre Detenidos Desaparecidos. Tomo V, p 107.

⁸⁷ Se realizaron trabajos puntuales. Se destaca la participación del Grupo de Buceo y Salvamento de la Armada.

(Montevideo), aeropuerto y cementerio del Departamento de Maldonado⁹⁰, Parador Tajés (Canelones) y Brigada de Artillería Antiáerea Nº 1⁹¹ (Canelones).

Para realizar las investigaciones se basan en información testimonial que puede ser suministrada en forma escrita, oral o por medio de mapas. El éxito de la investigación reposa tanto en la veracidad y utilidad de la información, como sobre la pertinencia de la estrategia arqueológica seguida. Sin información de calidad es imposible lograr que la actividad arqueológica sea eficiente. Las fuentes de información provienen de comisiones parlamentarias, COPAZ, de organizaciones de DDHH, del equipo de la investigación histórica y de la investigación interna de las FFAA.

“Lo que yo creo que fue un avance fue el hecho de que un equipo universitario pudiera entrar a los cuarteles con palas. Y fue así que nos encontramos un día del 2005 con un equipo de arqueólogos y estudiantes de facultad dentro del Batallón 13 (...) eso fue un poco lo que entendimos que le ofrecíamos al gobierno de Tabaré Vázquez cuando se empezó este tema, y eso no existía con anterioridad. La idea nuestra es producir bases materiales, pruebas, para las diferentes versiones que hay, que como te decía hoy, están sujetas a la especulación ideológica, especulación del sentido común”⁹².

Sin lugar a dudas el hecho de que el saber experto pudiera ingresar a los cuarteles en busca de pruebas fehacientes para comprobar que durante la dictadura cívico militar se realizaron prácticas sistemáticas de tortura, que en muchos casos derivaron en asesinatos y que luego los cuerpos fueron enterrados, es un avance muy significativo en conocer más sobre lo sucedido, en encontrar pruebas materiales que dejen a un lado la especulación y en dar un mensaje simbólico de que la impunidad tiene límites.

En este sentido las investigaciones realizadas muestran un avance en el acercamiento a la verdad sobre lo sucedido, sobre las atrocidades a las que eran sometidas las personas por pensar distinto, por pertenecer a un sector de un partido político de izquierda. El hallazgo de cuerpos enterrados en forma clandestina y con la intención de que no sean hallados, aporta en materialidad de lo planeado por los sobrevivientes y por las organizaciones en defensa de los DDHH y deja a un lado la especulación y la duda.

Si bien los hallazgos en cuanto al número fueron pocos sin lugar a dudas que tuvieron un impacto significativo, así lo plantea José López Mazz *“(...) yo creo que los pocos hallazgos, porque a veces se pueden considerar pocos en relación al total, han sido un avance, en mostrar aquí están los desaparecidos, aquí están las condiciones de reclusión, esta gente recibió tormentos, aquí hay ejecuciones donde dicen que no había ejecuciones, que había muertes eventuales periódicas, aquel proceso de ejecución”*.

⁸⁸ Se realizaron trabajos puntuales en base a fotos aéreas.

⁸⁹ Se realizaron trabajos puntuales en base a fotos aéreas.

⁹⁰ Se realizaron trabajos puntuales.

⁹¹ Se realizaron trabajos puntuales en base a fotos aéreas.

⁹² Entrevista a José López Mazz realizada el día 16 de julio de 2012.

Las bases materiales halladas durante las excavaciones contribuyen en elaborar un relato con sustento científico y material de manera que la especulación, la interpretación pierdan fuerza para dar paso a la verdad científica. Asimismo el hallazgo de pruebas materiales puede resultar de ayuda para que la justicia pueda dar curso, ya que aportan bases constatables para la justicia.

En esta línea argumental José López Mazz plantea que *“(...) se está armando también un poco la historia. Capaz que para estos episodios faltaba esta línea independiente de datos, que en realidad son materiales pero dan cuenta de las condiciones de que un nido, una cronología van constituyendo una historia reciente con un poco más de sustento. Y que también a los jueces y a los fiscales cuando hacen su reconstrucción de la represión, ahora que se tratan de delitos de lesa humanidad, también les puede ser de utilidad en el sentido... esperamos haber aportado un poco”*.

En cuanto al tema de disponer de información relevante y de calidad existieron algunas limitaciones para que el trabajo se pudiera desarrollar de la mejor manera. Para contar con información relevante se trabajó en forma coordinada con el equipo de historiadores quienes elaboraban una síntesis de lo que había sucedido en cada uno de los cuarteles. El equipo de historiadores sistematizó la información proveniente de los archivos en función de cada uno de los predios militares. Este fue un punto central ya que al constatar que no contaban con información por parte de los militares decidieron ser ellos mismos quienes buscaran y analizaran la información de los archivos.

“Yo no puedo hacer frente a 40 hectáreas ni a 400 hectáreas como en el Batallón 14, si no me ayudan. En realidad hay información. También esto lo discutimos con el presidente Tabaré Vázquez de que yo quería toda la información. (...) Yo pedí en casa de gobierno, toda la información que les parezca descabellada hagamos una cosa, si yo voy a procesar la información que venga toda, y después la clasificamos como hace la ciencia, la clasificaremos en muy loca, súper loca, poco loca y veremos, pero no me sirve de nada que haya telefonistas que con el sentido común estén dificultando que el flujo de información llegue a donde tiene que ir y que otra información sea producto de un análisis de gente que no tiene formación en eso, como tampoco la teníamos nosotros. Por eso fue, ya que los informes del ejército son imperfectos mándenlos toda la información y desde la antropología vamos a ver también, también la antropología tiene su rama para analizar el lenguaje, vamos a ver qué podemos hacer. Pero es algo lógico, un investigador quiere tener la información”⁹³.

No solo debían sistematizar información que no disponían sino que también se enfrentaron a la desinformación o contra información, típica estrategia utilizada por los militares para dificultar la tarea.

Al respecto un entrevistado nos cuenta que: *“Bueno, es activa, no es pasiva, la desinformación es activa porque nos mandan información falsa. Nos han mandado muchísima información falsa. Nosotros también en un momento nos dimos cuenta que acá es como un partido de fútbol, esto es peor que Maracaná, nosotros salimos con 8 goles del vestuario, pero donde hagamos uno... y creo*

⁹³ Entrevista a José López Mazz realizada el día 16 de julio de 2012.

que lo hemos hecho en el sentido de que el trabajo ha sido yo veo como la gente lo considera que le ha dado confianza para manejarse en este tema que todo el mundo mentía ¿Qué control de calidad tenías? ¿En el 13? Si, en el 13. ¿Ah, hubo operación zanahoria? Si, hubo operación zanahoria. Eso fue también un logro nuestro importante. Familiares no aceptaba la operación zanahoria porque es lógico, la vieron como un pretexto para decir, no vas a encontrar nada (...). Vamos a transformar la operación zanahoria en otro objetivo científico, decime donde fue, porque si hubo una operación zanahoria yo tengo que encontrar sedimentos alterados porque si enterraron y desenterraron, si trabajaron con máquinas como decían, yo tengo que encontrar las huellas de las máquinas, y un resto de un hueso tiene que haber quedado, y lo encontramos. Estas 3 cosas que te digo las encontramos atrás del arco de la cancha de fútbol del Batallón 13 contra el portón de la calle Caubarrere. Ahí está la operación zanahoria vos tenés que prever las pruebas contra las que vas a contrastar tu hipótesis antes, eso es parte de la hipótesis, el estatuto de la prueba. Y siempre dijimos, si hubo operación zanahoria, bueno decime donde fue que vamos a tener que demostrarlo, tiene que dejar huellas materiales, si los arqueólogos trabajamos con conducta material, con productos y conductas humanas”⁹⁴.

Además de la investigación acerca de si existió o no la llamada Operación Zanahoria, la contra información fue utilizada también sobre el paradero del cuerpo de la madre de Macarena Gelmán, María Claudia García la cual había sido trasladada al Batallón Nº 14, luego de dar a luz en el Hospital Militar, en diciembre de 1976 donde se le dio muerte. La información fue proporcionada al Presidente Vázquez por el Comandante en Jefe del Ejército Ángel Bertolotti el 8 de agosto del 2005.

A partir de la información oficial entregada al Dr. Vázquez se iban a realizar investigaciones arqueológicas para encontrar hallazgos contundentes, hallazgos que nunca fueron constatados. Así lo describe José López Mazz: *“Ese día también es muy simbólico porque las cosas cambiaron de cause, porque evidentemente un informe de la naturaleza que le fue presentado a Tabaré Vázquez era muy auspicioso, le iban a entregar donde estaba una fosa común del segundo vuelo, iban a entregar donde había 2 personas muertas más enterrados de otro episodio, y Macarena Gelmán, eran 3 cosas que estaban. Ni una, ni la otra, ni la de más allá”.*

El hecho de comprobar que era falsa la información proporcionada por personas a distintos mandos militares constata en los hechos la existencia de un “nuevo-viejo” actor. Una vez más, miembros del aparato represivo se hacen presentes en el escenario político mediante operaciones de contrainteligencia. Estos miembros despliegan estrategias contra una política prioritaria del gobierno y trasciende lo específico de la búsqueda de restos de desaparecidos: se trata de una operación política que tiene por intención desprestigiar a las autoridades nacionales. Más allá del apresuramiento que pudo haber cabido en la mediatización del supuesto hallazgo de la madre de Macarena Gelman el mensaje iba mucho más allá. Por un lado dejaba en evidencia una clara ingenuidad de los responsables políticos en confiar en determinadas fuentes de información y por otro un mensaje a futuro sobre el riesgo que podría tener confiar en fuentes que fuesen confiables.

⁹⁴ Entrevista a José López Mazz realizada el día 16 de julio de 2012.

Existe una clara intención de desprestigiar al Presidente y al Comandante en Jefe frente a toda la población lo que condiciona a futuro todas las líneas de búsqueda de fuentes de información.

¿Qué queda del antiguo pacto de silencio y complicidad de los integrantes del ejército sobre las acciones de violaciones de los derechos humanos?. Se refuerza el mensaje de que el pacto de silencio continúa y se amedrenta a aquellas personas que dudan en brindar información.

De ahí la importancia que tiene el trabajo con rigor científico llevado a cabo por el equipo de arqueólogos de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación ya que la información proporcionada es chequeada por técnicas científicas que tienen un proceder con una lógica comprobada.

“(...) el trabajo arqueológico también empieza a ser como un detector de mentiras, porque dicen, está ahí enterrado la mejor fuente, en la que más confía el presidente y lo dice el 99%, y le han dado una información imperfecta. Y dice, no, no está porque lo han sacado con la Operación Zanahoria, no, no está y nunca había estado en ese lugar. Eso es lo que muestra el procedimiento científico. Acá hay suelos estratigráficos de la tierra que nunca fueron alterados, y en eso no hay subsidio invisible posible, es más fácil un subsidio invisible que reponer un horizonte del suelo que es producto de un proceso químico, físico y orgánico de miles de años, para que queden así, viste cuando tú las vez en la barranca que ves las capas de diferentes colores, no es alterar (...)”⁹⁵.

Primeras conclusiones de las investigaciones arqueológicas: 2005-2006

Para realizar las investigaciones el equipo de arqueólogos contó con la información sistematizada por la COPAZ, con información del gobierno fundamentalmente con los informes que elevaron los tres Comandantes en Jefe de las FFAA al Presidente, con material recabado y sistematizado durante años por las organizaciones en defensa de los DDHH, por el trabajo realizado por el equipo de historiadores en base a la apertura de archivos de la dictadura y testimonios. Es decir que no partió de cero sino que capitalizó el camino allanado, sin dejar de desconocer que en algunos casos la información disponible era errónea y pudo ser desmentida por el curso de las investigaciones arqueológicas.

En el Batallón Nº 13, el 2 de diciembre de 2005 fueron recuperados restos óseos humanos pertenecientes a Fernando Miranda con huellas de violencia. La identificación fue realizada por el Instituto Técnico Forense (ITF), miembros del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) y entrevistas con MFUDD. El análisis de ADN confirmó la identidad⁹⁶. Los trabajos arqueológicos no permitieron recuperar pruebas concluyentes de desenterramientos, más allá del fragmento de radio humano. Asimismo la información existente acerca de enterramientos en construcciones del

⁹⁵ Entrevista realizada a José López Mazz el día 16 de julio de 2012.

⁹⁶ Investigación Arqueológica sobre Detenidos Desaparecidos. Tomo V, p 50 y 51.

Complejo Militar hace referencia a lugares que no fueron objeto de investigaciones arqueológicas por no encontrarse dentro del área de disposición de las investigaciones⁹⁷.

En la Chacra Camino Piedritas la información de partida fue suministrada por la Fuerza Aérea Uruguaya donde se especifica que allí existieron dos enterramientos clandestinos de José Arpino Vega (1974) y Ubagesner Cháves Sosa (1976). De las investigaciones se ha podido recuperar los restos de Ubagesner Cháves Sosa el 29 de noviembre de 2005. Las tareas de búsqueda de José Arpino Vega han agotado las áreas indicadas por la información oficial y extraoficial, sin conducir a resultados positivos⁹⁸.

En el caso de la información en torno a la Fuerza Aérea se demuestra lo contrario de lo sucedido con el informe presentado por el Ejército, ya que los datos que brinda son nuevos y confiables. No se disponía de información sobre posibles enterramientos clandestinos en la Chacra Camino Piedritas; este dato surge en el informe elevado por la Fuerza Aérea al Presidente de la República.

Por su parte en el Batallón Nº 14 no se encontraron restos humanos a pesar de que tanto la información oficial como la no oficial plantean que en ese lugar se encuentra enterrada María Claudia García y en donde se asegura que allí hubo enterramientos entre 1970 y 1980 y desenterramientos durante 1983 y 1984 clandestinos de cuerpos de detenidos desaparecidos. Los investigadores entienden que *“(...) no hay margen de error en relación a la hipótesis de trabajo y que existe incongruencia entre los testimonios y los resultados de las investigaciones arqueológicas. (...) Asimismo en los lugares señalados por los testimonios no se realizaron hallazgos de modificaciones del terreno que puedan ser claramente atribuidos al desenterramiento de cuerpos”*⁹⁹. La información para el punto de partida fue suministrada por el Ejército a la Presidencia de la República.

En la cantera de ANCAP, en el Centro Clandestino de Detención “La Casona”, Chacra militar en Camino Pajas Blancas, Departamento de Maldonado, Parador Tajés, Brigada de Artillería Antiaérea Nº1, durante los días de trabajo no se recuperaron restos óseos humanos ni elementos de interés para la investigación¹⁰⁰.

Segundas conclusiones de las investigaciones arqueológicas: 2007-2011

Las investigaciones arqueológicas siguieron su curso y se enmarcaron en un proceso de trabajo denominado segunda etapa. Los 21 establecimientos en los que se realizaron las investigaciones fueron los siguientes

⁹⁷ Investigación Arqueológica sobre Detenidos Desaparecidos. Tomo V, p 64 y 65.

⁹⁸ *Ibíd.* Tomo V, p 107.

⁹⁹ *Ibíd.* Tomo V, p 103.

¹⁰⁰ *Ibíd.* Tomo V, p 134, 138, 147, 156, 164 y 169.

En Montevideo se trabajó en el Batallón Nº 13¹⁰¹, Brigada Nº 1, la Cantera de ANCAP, el predio del ex centro clandestino de detención “La Casona”, chacra en Pajas Blancas, el ex centro clandestino de detención “La Tablada” y el Cementerio del Norte. En Canelones en el Batallón de Paracaidistas Nº 14¹⁰², en el Parador Tajés, en el Grupo de Artillería Antiaérea Nº 1 y chacra del Camino Piedritas (Pando). En Maldonado en predios próximos al Aeropuerto, el Cementerio Municipal y el Batallón Nº 4 de Laguna del Sauce. En Rocha en el Cementerio Municipal y en diferentes puntos del litoral Atlántico. En Tacuarembó se realizaron trabajos en el Campo de Maniobras del Batallón Nº 5 de Caballería Blindada, en la localidad de Zaporá y en el lago artificial del Río Negro (Rincón del Bonete).

Como se mencionó en la primera etapa de las investigaciones la dificultad de disponer de información de calidad hizo que en esta segunda etapa se revisara la información de base que se disponía. Además la experiencia acumulada puso en evidencia circunstancias nuevas no previstas originalmente, y que demandaron ajustes y cambios de orientación en varios temas. En este sentido, las actuaciones judiciales en curso, que buscan establecer responsabilidades en violaciones a los Derechos Humanos, aportan información valiosa para conocer el destino de los Detenidos Desaparecidos. También se ampliaron los lugares de búsqueda en los casos en que se disponía de información sobre posibles enterramientos clandestinos.

En la ardua revisación de la información de base surge un nuevo objeto de estudio: la existencia o no de un procedimiento de recuperación y eliminación de los restos de los desaparecidos, en el marco de la llamada “Operación Zanahoria” (1983 - ¿?)¹⁰³.

Como ya se dijo la información disponible para la búsqueda de los Detenidos Desaparecidos es por naturaleza heterogénea y fragmentaria y además quienes cuentan con información clave no están dispuestos a brindarla. Como lo plantean los investigadores *“El éxito de la investigación reposa tanto sobre la veracidad y utilidad de la información de base manejada, como sobre la pertinencia de la estrategia arqueológica seguida. En ningún caso debe esperarse que la mala calidad de la información de base pueda ser subsanada por una actividad arqueológica compensatoria. Sólo la buena información posibilita en este caso una arqueología más eficiente”*¹⁰⁴.

De los 14 establecimientos investigados y abordados en el informe de actividades año 2007-2011 los resultados se pueden clasificar de la siguiente manera, 8 donde no se encontraron restos óseos humanos, 6 donde se encontraron restos óseos de seres humanos pero no se pudo comprobar si corresponden a personas detenidas desaparecidas.

¹⁰¹ Se presenta la información recogida por el GIAF entre 2007 y 2011.

¹⁰² El trabajo de campo se realizó entre setiembre y diciembre de 2009 y febrero a octubre de 2011.

¹⁰³ Investigaciones Arqueológicas Sobre Detenidos Desaparecidos en la Última Dictadura Cívico-Militar. Informe de Actividades. Año 2007 – 2011 Introducción, p 9.

¹⁰⁴ *Ibíd.* p 11.

En el caso del Batallón Nº 14 donde se investigaban indicios de una posible Operación Zanahoria “se pudieron localizar rasgos significativos en las dos zonas investigadas. En la Zona I se identificaron 3 pozos y zonas con alteraciones subsuperficiales que muestran intensa actividad en el área. (...) En la Zona II el estudio de foto aérea permitió reconocer alteración y deforestación del área para la época de referencia (1985). La fecha de su ocurrencia y el lugar señalado son coincidentes con lo afirmado por el testimonio Nº 6 (2005-2006) y por el testimonio Nº 9 (etapa 2009). El terreno irregular y una gran depresión permiten reconocer una actividad intensa de remoción de sedimentos. La prueba de estas actividades surge claramente durante las excavaciones 2009 y 2011, y se expresa en alteraciones estratigráficas de importante extensión, tanto en los perfiles como en la planta de la misma. (...) Es la primera vez que en un área indicada por testigos directos de exhumación de cuerpos, se localiza un conjunto de elementos compatibles con las actividades descritas por ellos (huellas de pala mecánica y fresa)”¹⁰⁵.

Cuadro Nº 6 “Resumen de hallazgos de cuerpos de detenidos desaparecidos”

Nombre	Filiación partidaria	Fecha detención	Fecha recuperación del cuerpo	Lugar enterramiento clandestino
Ubagesner Cháves	PCU	28/5/1976	29/11/2005	Chacra Camino Piedritas
Fernando Miranda	PCU	30/11/1975	2/12/2005	Batallón Nº 13
Julio Castro	FA	1/8/1977	21/10/2011	Batallón Nº 14
Ricardo Blanco	PCR	15/1/1978	15/3/2012	Batallón Nº 14

Fuente: elaboración propia

Las investigaciones arqueológicas descritas se constituyen en “(...) conocimiento original vinculado a una demanda social precisa, y por ese camino contribuir con vocación universitaria a resolver un capítulo aún abierto de la Historia Reciente. Los procedimientos y principios de actuación sobre la materialidad arqueológica involucran un número variable de técnicas analíticas especializadas. No obstante su articulación explicativa y demostrativa, está al servicio de la mejor comprensión de los hechos estudiados, en tanto procesos sociales, con particular énfasis en las personas desaparecidas”¹⁰⁶.

Asimismo contribuyen al conocimiento de la Historia Reciente del Uruguay ya que “La aplicación de procedimientos arqueológicos para la producción de información relativa a la violencia y la represión política, no es un hecho novedoso en la Historia contemporánea. Esta circunstancia ha mostrado la posibilidad de mitigar el sistemático ocultamiento y desaparición de los cuerpos de las

¹⁰⁵ Investigaciones Arqueológicas Sobre Detenidos Desaparecidos en la Última Dictadura Cívico-Militar. Informe de Actividades. Año 2007 – 2011 p 85, 86 y 87.

¹⁰⁶ *Ibíd.* p 3.

víctimas, uno de los pilares de la estrategia represiva. La información arqueológica se produce al interior del espacio disciplinario con lógica propia y contribuye como una línea independiente de información. Su especificidad está en dar bases materiales para demostrar una hipotética cadena de hechos, que siguen uniendo el pasado con el presente. Esta cadena de hechos que buscamos establecer arqueológicamente, involucra la detención clandestina, el tráfico internacional de presos políticos, las torturas, el asesinato, el ocultamiento sistemático de los cuerpos y la desaparición permanente”¹⁰⁷.

Además producen bases materiales para el accionar de la Justicia “El saber sin libros que desarrollan los arqueólogos se ha vuelto desde hace unos años “prueba jurídica”, por efecto del tratamiento científico de la evidencia material. El cuerpo completo o la evidencia ósea parcial recuperada arqueológicamente, contribuyen a desafiar la desaparición permanente de las personas. Existe un vínculo directo entre conductas humanas y sus productos materiales y es allí donde el arqueólogo extrema la lógica de sus hipótesis de trabajo. Mientras la Historia produce un registro de hechos conscientes y deliberados, la Antropología consigue recuperar un orden material pautado por aspectos no explícitamente conscientes de los protagonistas”¹⁰⁸.

La investigación histórica

Esta investigación histórica si bien fue encomendada y realizada en la órbita de Presidencia se realizó con criterios académicos. El cometido consistió en, por un lado, realizar un estudio académico y documentado sobre los detenidos desaparecidos durante el período 1973-1985. Por el otro, contribuir en un proceso amplio y diverso de acercarse al conocimiento histórico, político y social de lo sucedido en nuestra historia reciente. Es decir crear conocimiento nuevo y ordenado de un período de la historia de nuestro país poco conocido y que es resistido de ser conocido por algunos actores de la sociedad.

El objeto de estudio consiste en la investigación de personas detenidas desaparecidas, la circunstancia y el contexto represivo de su detención y desaparición en el Uruguay y en la región (Argentina, Chile, Bolivia, Colombia) así como las gestiones y denuncias realizadas por los familiares y organismos internacionales¹⁰⁹. El período a investigar abarcó desde 1973 a 1985.

Si bien la investigación se propuso aportar conocimiento sobre lo sucedido en nuestra historia reciente lo que incluye las situaciones de prisión prolongada, exilio, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales desde presidencia se decidió que el objeto de estudio son las personas detenidas desaparecidas.

¹⁰⁷ Investigaciones Arqueológicas Sobre Detenidos Desaparecidos en la Última Dictadura Cívico-Militar. Informe de Actividades. Año 2007 – 2011 Introducción, p2.

¹⁰⁸ *Ibíd.* p2.

¹⁰⁹ Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos. Tomo I, p 20.

Este “recorte” en el abordaje del tema estuvo claro desde un principio la investigación histórica llevada a cabo en convenio con la presidencia. Luego con el material y análisis realizado sobre las situaciones de prisión prolongada se publicaron bajo la responsabilidad de la UdelaR.

Así lo expresa un entrevistado: *“Eso se había planteado ya en la Comisión para la Paz. La Comisión para la Paz fue instituida para investigar lo ocurrido con los ciudadanos detenidos- desaparecidos, y en determinado momento plantearon el tema también de los detenidos que habían fallecido durante la dictadura pero que no eran desaparecidos, lo que significaba ampliar el espectro, y se dijo que no, el Presidente Batlle dijo que no, que esto era la investigación de desaparecidos. Y en el gobierno de Vázquez lo que se hizo fue un informe sobre los desaparecidos, más allá de que cualquier persona podía, y de hecho así ha sucedido, promover una denuncia penal por un familiar o por una persona que hubiera fallecido pero que no fuera desaparecido. Ha sucedido y el gobierno no lo impidió. Pero una cosa era lo que se venía trabajando y esto hubiera implicado abarcar toda un área distinta, más grande, y bastante difícil porque no era sencillo, eso fue lo que sucedió”*¹¹⁰.

De la investigación histórica y del relevamiento de los documentos oficiales de la época se puede constatar que la dictadura cívico militar constituyó un fenómeno político-institucional debido a que la decisión de violentar contra el estado de derecho fue con la intención de reestructurarlo de manera autoritaria. Esta reestructuración se plasma en las lógicas de funcionamiento, en los órganos creados y en los civiles y militares que desempeñaron lugares de decisión y poder en nombre del estado. También se constata la lógica regional represiva y autoritaria de coordinación y cooperación de los países de la región, denominada Plan Cóndor.

Como lo plantean los autores: *“La mayoría de los desaparecidos uruguayos lo fueron en la República Argentina. Por tanto, la consideración de la dimensión geográfica regional como eje de acción represiva coordinada, se torna un elemento fundamental para la explicación del período histórico tratado en este libro. Las dictaduras implantadas entre 1964 y 1976 en el Cono Sur de América Latina (Brasil, Chile, Bolivia, Argentina y Uruguay) justificaron, bajo la concepción de “defensa de la soberanía interna”, “guerra antisubversiva” y “enemigo interno”, la configuración de un territorio represivo único en el que las fuerzas de seguridad operaron en forma coordinada en el marco del denominado Plan Cóndor y compartieron así ideologías, objetivos y métodos”*¹¹¹.

La investigación se organiza en cuatro tomos. El primer tomo refiere a la reconstrucción del contexto represivo en aquellos casos en que la detención y desaparición responde a operativos planificados e implementados por las fuerzas conjuntas nacionales y regionales dirigidas a organizaciones políticas de izquierda, Partido Comunista del Uruguay (PCU), Partido por la Victoria del Pueblo (PVP), Grupos de Acción Unificadora (GAU), Agrupación de Militantes Socialistas (AMS), Partido Comunista Revolucionarios (PCR), Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T). Se analiza también el denominado Plan Cóndor para ello se incorpora documentación de Archivos

¹¹⁰ Entrevista realizada a Gonzalo Fernández el 13 de setiembre de 2012.

¹¹¹ Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos. Tomo I, p 21.

desclasificados del Departamento de Estado de EEUU, el Archivo del Terror de Paraguay. Asimismo se describen centros de reclusión en Uruguay, Argentina, Chile y Paraguay donde estuvieron detenidos uruguayos que luego desaparecieron.

El tomo dos se centra en datos de las víctimas detenidas desaparecidas por medio del registro de fichas individuales que contienen datos generales de la persona, datos sobre la detención, desaparición y traslados, antecedentes policiales e informes militares, denuncias realizadas por familiares y organismos de DDHH, acciones judiciales, entre otros.

El tercer tomo aborda el tema del secuestro y desaparición de niños y adolescentes hijos de detenidos desaparecidos uruguayos y casos de niños nacidos en cautiverio en centros de reclusión clandestina mayoritariamente en Argentina. La información se registra por medio de fichas individuales sobre datos personales, situación posterior a la desaparición, ubicación y restitución de identidad y acciones judiciales.

El cuarto tomo muestra el proceso político desde 1985 hasta el 2007 en materia de comisiones investigadoras sobre detenidos desaparecidos, informes de las FFAA, leyes e incorporación a la legislación nacional de pactos y convenciones internacionales sobre el tema, decretos y resoluciones del PE, sentencias y autos procesamiento del PJ.

A diferencia del gobierno de Batlle en el período de gobierno de Tabaré Vázquez se decidió fortalecer la Secretaría de Seguimiento de la COPAZ apostando a equipos técnicos dependientes de la UDELAR de las disciplinas de la antropología y la historia. En el caso del equipo de historiadores se les solicitó que hicieran un relevamiento de archivos de la dictadura que el PE como jefe de las FFAA autorizaba a investigar.

En este sentido se autorizó la apertura de archivos estatales a los efectos de la investigación. Los archivos habilitados fueron, Archivo de la COPAZ, Archivo de la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (DNII) del Ministerio del Interior, Archivo Histórico Diplomático y Departamento de Archivo Administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Archivo General de la Nación Sección Judicial del Ministerio de Educación y Cultura, Archivo Documental de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Senadores del PL, Biblioteca de Presidencia de la República, Dirección de Necrópolis de la Intendencia de Montevideo, Centros de Altos Estudios Nacionales (CALEN) del Ministerio de Defensa Nacional, Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

A continuación se considera necesario detallar el tipo de información a la que se accedió en los tres archivos donde se encontró información de mayor relevancia para el cumplimiento de los objetivos de la investigación. Información que da cuenta del despliegue de estrategias de investigación y seguimiento de determinadas organizaciones y personas, de la dimensión regional de los operativos de inteligencia al servicio de la represión y exterminio, de la sistematicidad y permanencia en el tiempo de las violaciones a los DDHH.

El Archivo de la COPAZ permite acceder a carpetas personales de casos de detenidos desaparecidos donde se agrupa toda la documentación de cada persona. Además se dispone de legajos judiciales que incluyen los expedientes tramitados ante la justicia penal desde 1985 hasta la aprobación de la Ley de Caducidad. También se sistematizaron carpetas personales de casos de niños apropiados y/o nacidos en cautiverio en el contexto de la detención de sus padres. Casos NN aparecidos en las costas uruguayas, documentos desclasificados del Departamento de Estado de los EEUU constituido por 34 tomos impresos, 8 tomos realizados por la Comisión Investigadora Parlamentaria sobre situación de personas desaparecidas y hechos que la motivaron y bibliografía de consulta.

El Archivo de la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (DNII) del Ministerio del Interior donde se consultaron los Partes de Novedades Diarias correspondientes al período 1973-1985, Fichas Patronímicas y Prontuarios de personas donde se detallan datos personales, antecedentes e información que el Estado y la policía recopiló sobre personas que fueron detenidas y desaparecidas, Prontuarios temáticos por organizaciones (PCU, UJC, FAU, ROE, PVP, GAU, MLN-T y PCR) con documentos incautados a las organizaciones políticas de izquierda, declaraciones, ficheros, recortes de prensa, informes de inteligencia, bultos y cajas con abundante documentación sobre un mismo tema, grupo o situación de vigilancia de uruguayos en el exterior, de un partido político u organización, Partes Especiales de Información que refieren a un determinado “asunto” sobre antecedentes de una persona o un grupo político o sindical. Estos partes eran elaborados por las agencias de inteligencia y distribuidos con copia a los distintos servicios, OCOA, SID, FUSNA, EMA, entre otros. Listados de Requeridos, Presos y en situación de Libertad Vigilada consisten en listas elaboradas y actualizadas por organismos militares y policiales sobre pedidos de captura, nombre de detenidos en distintos centros de reclusión liberados que debían presentarse regularmente, nombre de quienes hicieron uso de la opción constitucional de viajar al exterior.

El Archivo Histórico Diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores consiste en una experiencia pionera en el país ya que por Resolución ministerial se conformó un Grupo de Trabajo para organizar y sistematizar la información disponible. El archivo cuenta con series documentales de la Dirección de Asuntos Especiales la que cuenta con casos presentados ante OEA y ONU, Partes Especiales de Información del SID sobre personas detenidas desaparecidas, nóminas de requeridos y liberados, circulares generales, comunicados sobre operativos represivos contra organizaciones y personas, seguimiento de exiliados, informes sobre establecimientos de reclusión y comunicados de prensa. Respecto de la Dirección Regional América se dispuso de informes, correspondencia, recortes de prensa, circulares, comunicados provenientes de Argentina y EEUU.

Del Departamento de Archivo Administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores se accedió a 20 cajas de documentos de las Embajadas de Uruguay en Argentina, en EEUU, Chile y Brasil con información sobre relaciones diplomáticas, recepción y atención de consulta sobre DDHH, seguimiento de uruguayos en el exterior, solicitud de trámites de documentos, circulares, listados de personas requeridas, comunicados de operativos represivos contra organizaciones y personas.

También se consultó el archivo del Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayos de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UdelaR, el Archivo de MFUDD, el Archivo Raúl

Olivera-Sara Méndez. Archivos que provienen del extranjero National Security Archive de los EEUU, Archivo de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación Argentina, Archivo Nacional de la Memoria, Archivo del Terror en Paraguay, Ministerio del Interior de la República de Chile, Programa de Derechos Humanos y Comissao Especial de Indenizacao a ExPresos Políticos y Comissao Acervo da Luta a Dictadura, Brasil.

El análisis de los archivos permite comprobar que las estrategias de persecución y represión desplegadas por dictadura cívico-militar consistieron en un proceso sistemático orientado a grupos políticos de izquierda, al movimiento sindical y al movimiento estudiantil identificados según momentos históricos claros y definidos.

Con la reconstrucción del relato histórico se recupera la identidad del detenido- desaparecido y los motivos de su desaparición. Así lo describe una entrevistada *“Entonces también ahí hay como una apuesta a la recuperación del sujeto con la propia historia, enmarcado en un contexto y en una estrategia represiva de aniquilación y de desmantelamiento de los grupos de izquierda y en parte con una trayectoria militante a recuperar”*¹¹².

Asimismo, las dictaduras del Cono Sur son producto de un contexto político internacional más amplio y que las antecede en la historia ya que son procesos que se enmarcan en la Guerra Fría, puesto que la mayoría de las fichas patronímicas y prontuarios de las personas relevadas en el archivo de la DNII muestran que a estos ciudadanos se los investigaba desde muchos años antes de iniciada la dictadura en el Uruguay. También se pudo comprobar que existió una coordinación represiva en la región del Cono Sur denominada Operación Cóndor donde los sistemas de inteligencia operaban y cooperaban entre sí mediante el tráfico de información y en el despliegue de estrategias de persecución y exterminio.

El acceso a los archivos estatales consultados por el equipo de historiadores solo se autorizó a dicho equipo en el marco del Convenio entre Presidencia y la UdelaR. Es importante especificar que el acceso a los archivos es restringido ya que no son de acceso a todo público, tampoco a investigadores ni a familiares directos de las víctimas. Estos archivos estatales son consultados por primera vez con fines de avanzar en el conocimiento de lo sucedido en el pasado reciente.

Por lo tanto empieza algo nuevo, se abre un escenario cargado de información que hasta el momento tenía un carácter reservado y que como ya se dijo permitió constatar contextos políticos internacionales y regionales, modos de operar sistemáticos, así como también acceder a información de cada una de las víctimas y de los victimarios.

Actualización de la Investigación Histórica sobre detenidos desaparecidos: 2009-2011

El equipo de historiadores continuo con la investigación histórica sobre detenidos desaparecidos y en octubre del 2011 publica una actualización del primer trabajo realizado.

¹¹² Entrevista colectiva realizada a Jimena Alonso, Magdalena Figueredo, Carla Larrobla, Fabiana Larrobla el 13 de marzo de 2012.

La investigación se organiza de la siguiente manera: en el Tomo I se reconstruyen cronológicamente: A) Operativos represivos contra las organizaciones políticas que documentan el contexto de la desaparición forzada de sus integrantes; B) Transcripción de documentos estatales, ordenados cronológicamente, sobre los Operativos represivos; C) Centros de reclusión y de enterramiento de personas detenidas desaparecidas; D) Listado de personas detenidas desaparecidas y cuadros de datos generales. En el Tomo II se presentan: A) Fichas Personales de detenidos Desaparecidos, ordenadas por el país dónde se produjo el secuestro y alfabético; B) Secuestro y desaparición de niños y adolescentes; C) Niños nacidos en cautiverio; D) Cuerpos N.N. aparecidos en las costas uruguayas. Al finalizar todas las Secciones, se adjunta un Anexo documental referente a las mismas.

Según los autores esta actualización del trabajo realizado durante el 2005-007 presenta importantes avances.

En primer lugar, se ingresó a 5 nuevos archivos oficiales Ministerio de Defensa Nacional. Copias microfilmadas de fichas y documentación sobre personas detenidas desaparecidas y contexto represivo elaboradas por el Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas (OCHOA) y el Servicio de Información de Defensa (SID), en custodia de la Secretaría de la Comisión para la Paz; - Ministerio del Interior. Dirección Nacional de Migración (DNM): Sección Listas; -Ministerio del Interior. Dirección Nacional de Policía Técnica (DNPT): Archivo de Antecedentes Prontuarios y Patronímicos y Archivo Decadactilar; Ministerio de Defensa Nacional. Sanidad Militar: Depósito Pasivo de Historias Clínicas; Suprema Corte de Justicia. Archivo Judicial de Expedientes provenientes de la Justicia Militar. El equipo relevó un total de 25 archivos, 17 de los cuales pertenecen al estado.

En segundo lugar, “se incorporan 5 nuevos casos de personas detenidas desaparecidas, estableciéndose así en 175 personas el universo de víctimas por desaparición forzada hasta el presente (34 en Uruguay: 26 de nacionalidad uruguaya y 8 ciudadanos argentinos secuestrados y trasladados ilegalmente); 127 en Argentina (124 adultos y 3 menores de edad); 9 en Chile; 1 en Bolivia; 1 en Colombia; 3 en Paraguay”.

En tercer lugar, se avanzó en la identificación de ciudadanos detenidos desaparecidos, se encontraron e identificados restos de 3 ciudadanos uruguayos detenidos desaparecidos en Argentina y Chile; dos de ellos fueron repatriados y enterrados en nuestro país, el tercero fue sepultado en Argentina. El 21 de octubre 2011 fueron encontrados por el equipo universitario de arqueología (GIAF), restos de 1 persona NN en un sitio de enterramiento clandestino en el Batallón Nº 14. Asimismo fue rectificada la identidad de 1 persona detenida desaparecida en Chile (Patio 29), erróneamente identificada, repatriada y enterrada en Uruguay. Asimismo se actualizaron todas las Fichas Personales de detenidos desaparecidos con la nueva documentación obtenida y las declaratorias de ausencia.

En cuarto lugar, se avanzó en encontrar documentación que compruebe operativos militares sobre el traslado ilegal a Uruguay de 2 personas detenidas en Argentina, posteriormente desaparecidas y sobre el procedimiento represivo y detención de 3 ciudadanos uruguayos en la República Argentina, dos de ellos desaparecidos hasta el presente; nueva documentación del operativo y enfrentamiento armado tras la captura y muerte de 1 ciudadano uruguayo en la República Argentina, desaparecido; nueva documentación sobre la radicación en Paraguay, detención e interrogatorio de 1 ciudadano uruguayo, desaparecido; un caso de ciudadana paraguaya que se incorpora a las denuncias por desaparición forzada en Uruguay y 4 casos que se descartan de la lista de personas denunciadas ante la Comisión para la Paz como detenidas desaparecidas (Anexo 6.6 del Informe Final).

Quinto, fueron halladas las Fichas Patronímicas confeccionadas por el SID y OCOA en los casos de 10 niños y adolescentes secuestrados y desaparecidos en la República Argentina, 3 de ellos desaparecidos hasta el presente. En el depósito de Fichas Clínicas de Sanidad Militar se encontraron algunos Registros de Nacimientos en el Hospital de las FF. AA. y la anotación del hijo de madre detenida y padre detenido desaparecido en el Uruguay hasta el presente.

Sexto, se sistematizó documentación de migraciones de Uruguay que confirma el ingreso por vía aérea a Uruguay de la familia de 1 detenido en Argentina, transportada en el contexto de su desaparición, en octubre de 1976; las salidas del país de 1 detenido desaparecido posteriormente en la Argentina y de 1 exiliado, presumiblemente desaparecido al reingresar al Uruguay años después; la salida del país con destino a Buenos Aires de 3 integrantes del FUSNA (S2) en momentos de recrudescimiento de la represión y traslados grupales de uruguayos en Argentina, en diciembre 1977.

Séptimo, En los centros de reclusión militar en el Uruguay se incorporó la “Sala 8” del Hospital Central de las Fuerzas Armadas como “Unidad de detención” y el Batallón de Infantería de Paracaidistas Nº 14 (Toledo) como sitio de enterramiento clandestino.

Octavo, Selección de voluminosa documentación sobre las varias dimensiones del terrorismo de Estado y sus víctimas: asesinados políticos, presos políticos, requeridos, libertades vigiladas, exiliados, refugiados, vigilancia a la sociedad, otros¹¹³.

Las dificultades a las que se enfrentó el equipo de investigadores tienen que ver con el acceso y la consulta a los archivos que *“resintieron las posibilidades de completar la información disponible*

¹¹³ Tomado de Resumen *Actualización de la Investigación Histórica sobre detenidos desaparecidos*, pp 1 a 3. <http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/informes/investigacion-historica-sobre-detenidos-desaparecidos>.

sobre operativos y casos individuales de detenidos desaparecidos, sobre todo, en lo referente a la actualización de las causas judiciales”¹¹⁴.

Aún no existen mecanismos institucionales regulares y fluidos con el Poder Judicial que permitan a la Secretaría de Seguimiento de la COPAZ acceder a las investigaciones judiciales contenidas en los expedientes de causas en curso. Por este motivo en la investigación actualizada no se pudo incorporar información nueva referida a los trámites judiciales realizados desde el año 1985. Lo mismo sucede con el acceso a los expedientes e investigaciones judiciales que se tramitan en la República Argentina ya que tampoco existen mecanismos institucionales sobre casos de ciudadanos uruguayos detenidos desaparecidos, operativos represivos, traslados ilegales, centros de detención clandestinos y Plan Cóndor, plan sistemático de secuestro y desaparición de niños, incorporando la parte documental y testimonios.

Además es necesario que el Gobierno tramite formalmente una solicitud para la desclasificación de documentación referida a Uruguay para el período 1967-1985 del Departamento de Estado de los EEUU y otras Agencias norteamericanas.

A la hora de localizar, recopilar y ordenar la información a la que se pudo acceder la tarea a la que se enfrentó el equipo fue ardua y compleja, ya que la información se encontraba fragmentada, con diferentes formas de clasificar el material. A su vez los temas eran muy variados y abarcativos y buena parte de la información era de carácter secreto. Esto dificultó el generar una mirada global del período, de manera de poder entrelazar los temas y documentos.

Conclusiones

De la investigación histórica se puede concluir que la práctica de la desaparición forzada de personas consiste en una manifestación extrema del terrorismo de Estado en base a un régimen instituido donde la estructura del estado fue cooptada por fuerzas civiles y militares al servicio de violentar el Estado de Derecho. Asimismo se generaron vínculos estrechos con otros países de la región.

La investigación da cuenta de la dictadura cívico-militar jerarquizando dos dimensiones, uno la recuperación de la dimensión persona del detenido desaparecido y dos la dimensión institucional del terrorismo de Estado.

Respecto a recuperar la dimensión persona del detenido desaparecido el delito de la desaparición *“en tanto la desaparición forzada implica el absoluto desprecio por el individuo, su identidad y cuerpo, así como por su descendencia, incluso más allá de la misma muerte. Ese rescate de la*

¹¹⁴ Tomado de Presentación de la Investigación. *Actualización de la Investigación Histórica sobre detenidos desaparecidos*, p 21. <http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/informes/investigacion-historica-sobre-detenidos-desaparecidos>.

*persona incorpora su filiación política como parte de su identidad, y nos recuerda que la principal causal constatada de la desaparición forzada remite a casos de represión contra organizaciones políticas de pertenencia, sus ideologías y militancia*¹¹⁵.

Acerca de la dimensión institucional del terrorismo de Estado *“en tanto las desapariciones les ocurrieron a personas que fueron antes detenidas, y resultaron luego desaparecidas como consecuencia directa del trato inhumano y la metodología de exterminio empleada por fuerzas de seguridad que representaban las políticas del Estado uruguayo*¹¹⁶.

El acceso a los archivos estatales por parte del equipo de investigadores permite contrastar con las fuentes testimoniales y con los documentos acumulados durante décadas por las organizaciones en defensa de los DDHH. La idea de la investigación fue poner en diálogo las diferentes memorias, la del estado y la de las víctimas de manera de poder acercarse más a la verdad histórica, que como se aclaró antes, es una verdad parcial ya que no se pudo acceder a toda la información producida por el estado.

*“Lo importante en clave ciudadana era presentar un estudio serio acerca del esclarecimiento de acontecimientos especialmente trágicos que signan el período estudiado. Se trata, en suma, de aportar una obra documentada que contribuya a esa necesaria reflexión y discusión colectiva que la propia sociedad uruguaya seguirá procesando por distintos canales, en el respeto necesario al pluralismo de voces e interpretaciones siempre debatibles*¹¹⁷.

En este tema aparece con fuerza el saber experto como herramienta central para avanzar en el desarrollo de una política pública de la verdad. El conocimiento experto adquiere un rol central en el diseño e implementación de esta política pública. Como toda política tiene en su dinámica vínculos y relaciones que no siempre son basadas en acuerdos sino que se pueden presentar disidencias. En el tema de la investigación arqueológica e histórica interesa identificar, analizar y problematizar la relación entre el vínculo y la acción que tienen los políticos y los científicos.

La mayor parte de las veces, las decisiones políticas cuando formulan políticas sectoriales como pueden ser sociales, de salud, educación entre otras, toman como referencia aportes de trabajos científicos. Otras veces, cuando los dirigentes políticos pretenden innovar, como lo es en el caso de las políticas de verdad, justicia, memoria y reparación, requieren de información e investigación, de asesoramiento y apoyo técnico para tomar sus decisiones.

¹¹⁵ Tomado de Presentación de la Investigación. *Actualización de la Investigación Histórica sobre detenidos desaparecidos*, p 36. <http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/informes/investigacion-historica-sobre-detenidos-desaparecidos>.

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ *Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos*. Tomo I, p 34.

La mayor parte de las veces esta relación entre “el poder” y “el saber” se lleva a cabo en forma pacífica y casi imperceptible para la opinión pública. Cuando un tema es extremadamente polémico, en el cual los actores políticos tienen visiones encontradas y están dispuestos a confrontar sobre el tema en cuestión, la polémica se enrarece, sale de su espacio natural y pasa a formar parte del debate la propia actividad científica.

Por un lado, las propuestas científicas no suelen ser unívocas y existe más de una biblioteca académica para resolver el tema. Las diferentes posiciones políticas entremezclan conocimiento, ideología y sentido de la oportunidad. En el caso de los trabajos científicos sobre la búsqueda de la verdad en materia de derechos humanos la relación entre políticos y científicos no escapa a esta realidad, pero también adquiere particularidades diferentes.

Si bien es claro que las decisiones son políticas por excelencia el aporte del saber es proporcionar un marco posible y de pertinencia en las decisiones pensadas por los actores de gobierno. Interesa ahondar en el rol que jugó la Universidad de la República, a través del equipo de investigadores arqueólogos e historiadores, en la Comisión de Seguimiento de la Comisión Para La Paz durante el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez.

El vínculo entre el poder y el saber muchas veces se torna conflicto ya que ambos presentan lógicas diferentes. Los gobernantes requieren de respuestas rápidas y eficientes a los problemas graves que tienen que solucionar. Pretenden que las respuestas resuelvan el problema con la menor inversión posible en tiempo y presupuesto. Por su parte los expertos necesitan tiempo para conocer a fondo el tema específico a resolver y su móvil es además de aportar orientaciones para solucionar el problema es generar conocimiento nuevo en la materia.

En el caso de la investigación arqueológica e histórica el primer problema que debieron enfrentar consiste en la dificultad en el acceso a información de calidad. Como surge de lo manifestado por los entrevistados, una búsqueda arqueológica de esta naturaleza requiere de informaciones que provienen de ámbitos que no son de la ciencia. Las grandes extensiones de los presuntos lugares de enterramientos necesitaban de información precisa para delimitar las áreas de trabajo. Esta información debía ser proporcionada por el PE y de ello dependía la eficacia del trabajo arqueológico. Desde un inicio la investigación estuvo condicionada por la poca certidumbre que se tiene sobre “datos” que en la mayoría de los casos no han sido ni confiables ni precisos. Esta “arena movediza”, aun con la mayor voluntad de las dos partes, resulta muy difícil de superar e inevitablemente enrarece el vínculo entre ciencia y política.

Este vínculo se tiñó de lógicas diferentes en cuanto a los tiempos y los resultados. Los tiempos de las investigaciones arqueológicas son lentos y requieren de cuidados extremos en la implementación de las técnicas científicas. Asimismo, la probabilidad de lograr con exactitud hallazgos significativos, en un escenario donde quienes tienen la información no están dispuestos a brindarla, es muy baja. Por su parte los actores del PE necesitan para aumentar su popularidad que

los tiempos se acorten y que los hallazgos sean significativos como para poderlos mostrar a la opinión pública. El punto es que el poder de la información, en este caso no lo tiene el PE sino que le “pertenece” a los policías, militares y civiles que gobernaron durante la dictadura cívico-militar.

En el caso de los historiadores el trabajo se realizó con menor presión y condicionalidades. El equipo dispone del acceso a determinados archivos los que a través de su saber científico y con un criterio dado sistematizan, analizan y por medio de una mirada global arriban a determinadas conclusiones.

Seguimiento de trámites y gestiones

En el gobierno de Vázquez se decide continuar con la Comisión de Seguimiento de la Comisión para la Paz en la realización de trámites y gestiones que se fueron sucediendo a medida que avanzaban los trabajos de búsqueda. Por ejemplo se continúa con la tarea de completar el banco de datos genéticos y el elaborar una base de datos unificada.

Así lo expresa el entonces Secretario de la Presidencia, Gonzalo Fernández “(...) para cuando Tabaré asume, la Comisión para la Paz había concluido su informe, y se había creado una Secretaría de Seguimiento para continuar la realización de una serie de trámites pendientes. La Comisión para la Paz por ejemplo también encontró desaparecidos en la Argentina y los repatrió al Uruguay, 2 matrimonios enterrados como tumbas NN en el Cementerio de Avellaneda, el hermano de Gomensoro que no me acuerdo donde fue hallado, y todo eso eran trámites que estaban pendientes, que requerían chequeos. A su vez los argentinos nos pedían chequeos de ADN de los restos que aprecian en Uruguay, que alguno a esta altura ha sido identificado. Entonces, se creó una Secretaría de Seguimiento que básicamente tenía por objetivo, no ya elaborar un informe, porque el informe ya se había elaborado, sino continuar con todos esos trámites pendientes y eventualmente alguna cosa nueva que surgiera. Cuando vino el gobierno de Tabaré Vázquez y a solicitud de los Familiares lo que se hizo fue fortalecer la Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz, incorporando un equipo multidisciplinario de historiadores y de arqueólogos que, sin desatender la parte de trámites que se continuó haciendo, pudieran ya con otras facultades, el acceso a los archivo de inteligencia, pudieran elaborar un informe más rotundo, más amplio, más completo que el que había elaborado la Comisión para la Paz, y que es lo que se refleja en esos 5 tomos que publicó la Presidencia de la República”¹¹⁸.

iii. Alcances y limitaciones de la Secretaría de Seguimiento de la COPAZ

La decisión del PE de incluir a la UdelaR en la Secretaría de Seguimiento de la COPAZ tuvo marchas y contramarchas, incluso en sus inicios se pensó únicamente en trabajar con un equipo de

¹¹⁸ Entrevista colectiva realizada a Jimena Alonso, Magdalena Figueredo, Carla Larrobla, Fabiana Larrobla el 13 de marzo de 2012.

arqueólogos. En relación a lo que luego fue la incorporación del equipo de historiadores, inicialmente el PE había solicitado a José Barrán, Gerardo Caetano, Álvaro Rico que elaboraran un posible guión acerca de lo que sería el “libro blanco” sobre la historia de los detenidos desaparecidos en el Uruguay. La incorporación del equipo de historiadores fue a pedido del Coordinador de las investigaciones arqueológicas debido a la necesidad surgida de disponer de información que contextualizara las desapariciones para que la búsqueda de los cuerpos fuera más certera. Esta decisión según lo plantean los entrevistados de la sociedad civil y de la universidad tuvo idas y vueltas. Y una vez que se decidió implementarla no estaba pensado como una política de mediano y largo plazo, sino que el período de trabajo se fue renovando cada seis meses y de manera sucesivas. Esto dificultó la planificación del trabajo.

Así lo describe Fabiana Larrobla integrante del equipo de historiadores: *“Yo creo que eso es un claro exponente de la política de estado, el hecho de los convenios con la Universidad de a 6 meses, de a 3 meses, de a 4 meses, de a 5 meses, de 1 año, esa cosa que no lo pensás a largo plazo porque si nos hubieran hecho un convenio por 5 años, nos habiéramos ahorrado... habiéramos podido planificar mejor el trabajo, y en realidad fueron cosas como que vas y venís”*¹¹⁹.

La misma percepción se tiene desde un miembro colaborador de MFUDD *“Desde Madres y Familiares hubo un acento muy importante en fortalecer la Secretaría de Seguimiento y eso costó, no fue sencillo. (...) Bueno, eso tuvo idas y vueltas, nunca fue una decisión de, si, vamos arriba, y a la semana estaba todo marchando, no, costó. Pero fue todo muy inestable, no hubo decisiones firmes. Hasta se avanzó en formular un proyecto con la cooperación Internacional a los efectos de crear un banco de datos, la informatización de todo el material que está en papel en la Secretaría hasta el día de hoy, y bueno eso no prosperó. Y eso son síntomas, señales de que hay una voluntad por ahí”*¹²⁰.

Otra de las limitaciones identificadas es que si bien se avanzó en cuanto a investigar lo sucedido, los actores entrevistados de la sociedad civil esperaban que se realizara una investigación exhaustiva en donde por medio de la asociación de datos se llegara a identificar a los responsables.

En esta línea argumentativa se encuentra Eduardo Piroto: *“Yo creo que la más importante que resumiría lo que uno puede esperar de esto es la consolidación de una institucionalidad permanente. Creo que eso sería... resumiría todo lo que hay que hacer en esta materia. Y eso significa para mi generar los recursos para cumplir con una competencia básica que es la de investigar. Porque de hecho a pesar de los aletargamientos a esta altura hemos ido ingresando, incursionando en una investigación exhaustiva. Pero bueno, es como empujar una carreta que pesa toneladas. Entonces yo aspiraría a que, llámese Secretaría de Seguimiento, llámese de otra manera, me gustaría ver una institucionalidad permanente en este tema, que agotara lo máximo posible el tema. Fijate que hasta el día de hoy se siguen denunciando nuevos casos de desaparecidos, aunque te parezca mentira, casos que han llegado ahora recientemente. Entonces ¿Hemos descubierto toda*

¹¹⁹ Entrevista colectiva realizada a Jimena Alonso, Magdalena Figueredo, Carla Larrobla, Fabiana Larrobla el 13 de marzo de 2012

¹²⁰ Entrevista realizada Eduardo Piroto el 29 de marzo de 2012.

*la verdad? Es una pregunta que yo me hago. Llegan testimonios nuevos sobre presuntos lugares de enterramiento de cuerpos*¹²¹.

Otra de las limitaciones refiere al objeto de estudio de las investigaciones ya que se investiga el fenómeno de la desaparición forzada, dejando a un lado las diferentes violaciones a los DDHH perpetradas durante la dictadura cívico-militar como lo son, la prisión prolongada, el exilio por razones políticas, insilio y asesinatos políticos. La delimitación del objeto de estudio estuvo definida desde un inicio y quedó claramente establecida en el convenio suscrito entre la Presidencia de la República y la UdelaR.

Así lo describe Fabiana Larrobla: *“Ahora, ojo que nosotros sabíamos que eso iba a ser así. No era que a nosotros nos hubieran dicho... y que después nos sentimos censurados. Nosotros teníamos claro que era sobre detenidos desaparecidos y sabíamos que en realidad estábamos haciendo un trabajo mucho más amplio, y recuerdo en ese momento cuando dijeron, si , publiquen esto, como Universidad, háganlo, sí. Que nos resultó como una sorpresa, porque podría haber quedado eso en la nada. (...) La Universidad creo que pudo trabajar bien ahí, libremente. Nunca nos dijeron, escriban un libro de 100 páginas, no matizaron la propuesta*¹²².

Una vez finalizada la primera etapa de la investigación histórica desde la UdelaR se decide elaborar una publicación que abarque las diferentes violaciones a los DDHH donde el objeto de estudio analizara las violaciones al derecho a la vida, los asesinatos políticos, los detenidos desaparecidos, las violaciones a la libertad y a la integridad física y por último las violaciones a los derechos políticos, sindicales y de agremiación.

Estos otros temas habían sido sistematizados y analizados en el marco de la Secretaría de Seguimiento de la COPAZ pero no fueron publicados en la Investigación Histórica de presidencia. Se trabajó en el entendido de que el detenido desaparecido desaparece en el marco de un contexto represivo del estado y de una alianza regional donde no solo se reprime a los partidos de izquierda, sino que están los partidos tradicionales, los sindicatos, los estudiantes.

La publicación se denomina “Investigación Histórica sobre la Dictadura y el Terrorismo de Estado en el Uruguay (1973-1985)” organiza en tres tomos, se desarrolla en el marco del Centro de estudios Interdisciplinarios Uruguayos de la FHCE.

De todas maneras lo que sí está claro que en el período del gobierno de Vázquez el escenario es el más favorable para avanzar en el diseño e implementación de políticas públicas de justicia en transición. El gobierno contó con mayorías amplias en el Parlamento, tan solo con el apoyo de su bancada podía aprobar leyes que requerían mayorías especiales. Situación que es factible que se produzca por los casi perfectos niveles de disciplina partidaria en los últimos quince años de desempeño parlamentario. Además la ubicación ideológica en el espectro de centro-izquierda

¹²¹ Entrevista realizada Eduardo Piroto el 29 de marzo de 2012.

¹²² Entrevista colectiva realizada a Jimena Alonso, Magdalena Figueredo, Carla Larrobla, Fabiana Larrobla el 13 de marzo de 2012

sumado al respaldo programático de la fuerza política hace que las políticas de DDHH sean más factibles que se lleven a cabo. Asimismo el presidente a lo largo de los cinco años de gobierno contó con una alta aprobación ciudadana a su gestión ubicada en el entorno de 55%.

iv. Políticas de justicia

Desde la apertura democrática hasta el inicio del primer gobierno de Vázquez en el Uruguay no existen antecedentes de que se llevan a cabo juicios a militares por violaciones a los DDHH perpetradas durante la dictadura cívico-militar. Durante el gobierno de Batlle se procesaron a civiles que habían sido parte del gobierno dictatorial.

Como ya se mencionó antes en el discurso de asunción presidencial Vázquez plantea que en relación a las violaciones a los DDHH los avances se iban a desarrollar en el marco de la Ley de Caducidad. Este también era el planteo de la fuerza política el que está escrito en el programa de gobierno aprobado por su órgano máximo el Congreso.

Se podría decir que el gobierno de Vázquez propone una interpretación distinta de la ley respecto a los anteriores. Esa lectura ligada a la voluntad política expresa, entre otros factores, son las que permiten que se produzcan avances significativos en relación al tema.

Así lo explica el entonces Secretario de la Presidencia, Gonzalo Fernández: *“Acá hay una realidad indesmentible, y es que fue nuestro gobierno el que cambió la interpretación de la Ley de Caducidad. Entonces podrá sostenerse que esa era una Ley que no debía existir, que había que derogarla, anularla, lo que se quiera, pero entre el año 2005 y el año 2010 la Ley no fue nunca un obstáculo para impedir las investigaciones judiciales. Todas las consultas elevadas por el Poder Judicial, absolutamente todas, fueron respondidas diciéndole al juzgado consultante que el caso no estaba amparado por la Ley de Caducidad, por distintos fundamentos, según el caso, pero todas”*¹²³.

El procedimiento consistía en *“(...) el trámite era el siguiente, venía la consulta del juzgado, el Presidente me lo pasaba a mí, yo hacía un dictamen, no iba a jurídica, eran los únicos expedientes que yo dictaminaba personalmente, y redactaba el proyecto de resolución que todas sin excepción dicen, visto la consulta en tal juzgado, considerando tal cosa y tal otra, atento a lo informado por la Secretaría de la Presidencia, el Presidente de la República resuelve. Son actos administrativos que se pueden consultar hasta por la web”*¹²⁴. Y había que fundamentar jurídicamente de otra manera.

A pesar de que los gobiernos pos apertura democrática encabezados por los partidos tradicionales negaron todas las solicitudes judiciales por estar comprendidas en la Ley de Caducidad durante el

¹²³ Entrevista realizada a Gonzalo Fernández 13 de setiembre de 2012.

¹²⁴ *Ibíd.*

gobierno de Vázquez no se manifestaron en contra, incluso, según lo plantea Gonzalo Fernández, estaban de acuerdo.

“Pero además sucedió una cosa extrañísima, allá por el año... la Ley comenzó a aplicarse así, entonces venía un tema de desaparecidos en el extranjero, por ejemplo en Argentina básicamente, y el Poder Ejecutivo decía, es un delito extra territorial, cometido allá la Ley de Caducidad no alcanza. Venía otra consulta contra algún jerarca y el Poder Ejecutivo contestaba, la Ley de Caducidad no ampara a los mandos, los mandos quedan fuera. Y toda la oposición política no dijo una palabra del tema, estaba todo el mundo de acuerdo. En determinado momento me vino a ver el senador Rubio, a plantearme de parte del FA que querían promover un proyecto de ley que dijera lo que venía diciendo el Poder Ejecutivo, una especie de ley interpretativa de la Ley de Caducidad, que dijera, los delitos extra territoriales quedan fuera, los mandos quedan fuera. Yo me acuerdo que llamé a la oposición y consulté a la oposición, y armaron un lío bárbaro, que no se puede tocar y que se yo, por lo cual no hubo proyecto, y seguimos aplicando lo mismo, exactamente lo mismo, y nadie formuló un solo cuestionamiento. Es más si buscas en la prensa vas a encontrar declaraciones de algunos dirigentes de la oposición, yo estoy recordando el senador Heber, el senador Penadés, no me acuerdo si el senador Gallinal, quizás también del senador Amorín, no me acuerdo, pero si buscás en la prensa declaraciones donde dicen que es correcta la forma en que el Poder Ejecutivo estaba interpretando la Ley de Caducidad”¹²⁵.

Para el gobierno el rol de investigar crímenes de lesa humanidad es inherente al PJ y no le compete al PE en una democracia en la que para que funcione como corresponde existen tres poderes y se debe respetar su separación de funciones. Ahora bien, cuando uno analiza la legislación uruguaya y encuentra que para este tema existe una ley que le otorga un rol al PE que no le corresponde por derecho la cuestión se torna un tanto más compleja.

Aunque los DDHH fueron concebidos en base a concepciones éticas, morales y jurídicas, y la violación a los DDHH en su momento fue un tema mediado y resuelto en la esfera político-partidaria, resulta evidente que este tema trasciende conceptualmente lo político. Sin embargo, en nuestro país este legado fue "resuelto" estrictamente en la esfera política, hecho que demuestra las debilidades de la misma solución, ya que dicha resolución legal paradójicamente viola el principio de separación de poderes de todo sistema democrático.

Una vez aprobada la ley de caducidad por el parlamento en el año 1986 y ratificada por la ciudadanía en 1989 se decide inhabilitar la actuación del PJ subsumiéndolo a la decisión arbitraria de un PE al que no le compete esa facultad. Asimismo la forma en la que la sociedad uruguaya resolvió este tema pendiente fue paradójica por tres motivos. En primer lugar, emana del PL una ley anticonstitucional porque viola el principio de separación de poderes. En segundo lugar, dicha ley cambia de lugar las competencias fundamentales de los poderes de todo sistema democrático,

¹²⁵ Entrevista realizada a Gonzalo Fernández 13 de setiembre de 2012.

otorgándole un lugar de fiscal al Presidente dejando sin autonomía técnica a las fiscalías que actúan en la órbita del MEC y un lugar de pasividad al PJ.

“Siempre uno después que pasó piensa, esto se podría haber corregido así o esto se podría haber corregido así, pero serían más bien correcciones, no grandes cambios de línea. Además yo siempre pensé que la investigación profunda la tenía que hacer el Poder Judicial, no el Poder Ejecutivo. La Ley de Caducidad ordenaba que fuera el Poder Ejecutivo, y el Poder Ejecutivo hizo todo lo que pudo, exprimió la naranja hasta el final, y la prueba está en esos 5 voluminosos tomos. Pero después todo lo otro lo hizo el Poder Judicial, la verdad o por lo menos lo que los abogados llamamos la verdad forense está en los expedientes judiciales”¹²⁶.

Desde la óptica de quienes ejercen la función de realizar juicios plantean que durante el gobierno de Vázquez se produce un cambio significativo en *“dejar que el PJ ejerza con total libertad sus competencias, sin obstaculizar la tarea y dar señales de apoyo a las investigaciones judiciales”¹²⁷*. Se produce un ida y vuelta en relación a la información solicitada por el PJ y los expedientes solicitados son respondidos por el PE de manera positiva o negativa siempre en el marco de la ley de caducidad.

Según la entrevista los juicios se pudieron llevar a cabo en base al procedimiento que corresponde.

“(...) creo que fue el comienzo de una política absolutamente diferente a la de los gobiernos anteriores. Yo lo viví con el gobierno de Jorge Batlle cuando el procesamiento de Juan Carlos Blanco, no solo de la forma que se obstaculizó toda la investigación sino también la forma como hubo presiones encubiertas y abiertas, no solo fueron... no sé si recordarás cuando apreció Yamandú Fau con los 3 comandantes en jefe en la televisión hablando, fueron presiones bastante fuertes que motivaron incluso en aquel momento contestaciones y cartas de apoyo, hasta del Colegio de Abogados, de Facultad de Derecho. Eran momentos muy especiales. Y como que se dio vuelta la torta cuando el gobierno de Tabaré, y lo que era ilícito pasó a ser lícito digamos, porque en realidad había una política por lo menos se verbalizaba una política de apoyo a las investigaciones. Eso no quiere decir que las investigaciones hayan tenido, como hasta ahora, un apoyo realmente útil en el sentido de que se aportara información, de que hubiera medios de investigación. Pero por lo menos si uno pedía información, la persona que la recibía tenía la obligación de contestarlo. (...) O sea que hubo por un lado una apertura a las investigaciones, y ahí hay una diferencia sustancial con los otros que no abrían ninguna investigación, todo estaba comprendido en la Ley de Caducidad. (...) Pudimos trabajar libremente. Yo no sentí ningún tipo de amenazas. Esas bravuconadas que hacen siempre los 14 de abril y esas cosas, pero nada más. A mí me parece que se trabajó sin presiones”¹²⁸.

¹²⁶ Entrevista realizada a Gonzalo Fernández 13 de setiembre de 2012.

¹²⁷ Entrevista realizada a Mirtha Guianze el 30 de agosto de 2012.

¹²⁸ *Ibíd.*

Respecto a los casos de detenidos desaparecidos que el PJ investigaba el procedimiento consistía en: el PJ presentaba la denuncia ante el PE, el PE a través del Presidente de la República se pronunciaba por escrito si la denuncia estaba comprendida o no dentro de la ley de caducidad y en algunos casos el pronunciamiento establecía limitaciones. En este último caso la investigación judicial seguía su curso con ciertas limitaciones. Los criterios establecidos por la ley eran los siguientes: uno geográfico en el que no se podían investigar casos de detenidos desaparecidos producidos en el territorio nacional, otro criterio consiste en que funcionarios militares y policiales uruguayos no podían ser acusados por encontrarse en ocasión del cumplimiento de sus funciones y de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el período de facto y un tercer criterio refiere al período considerado como oficial del golpe de estado ya que no se podían investigar situaciones de detenidos desaparecidos producidas en el período que comprende del 27 de junio de 1973 al 1º de marzo de 1985.

El procedimiento está establecido en el primer capítulo de la ley de caducidad y por lo relatado por el Secretario de la Presidencia de la República y la Fiscal Mirtha Guianze coincide con lo establecido en la ley.

“Artículo 1º.- Reconócese que, como consecuencia de la lógica de los hechos originados por el acuerdo celebrado entre partidos políticos y las Fuerzas Armadas en agosto de 1984 y a efecto de concluir la transición hacia la plena vigencia del orden constitucional, 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.

Artículo 2º.- Lo dispuesto en el artículo anterior no comprende:

- a) Las causas en las que, a la fecha de promulgación de esta ley, exista auto de procesamiento;*
- b) Los delitos que se hubieren cometido con el propósito de lograr, para su autor o para un tercero, un provecho económico.*

Artículo 3º.- 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.

Desde la fecha de promulgación de esta ley hasta que el Juez reciba la comunicación del Poder Ejecutivo quedan suspendidas todas las diligencias presumariales en los procedimientos mencionados en el inciso primero de este artículo.

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 resultado de estas investigaciones y pondrá en su conocimiento la información recabada”¹²⁹.

Como ya mencionó antes la interpretación de ley en el gobierno de Vázquez permitió que se concretaran varios procesamientos a policías y militares.

“Eso nos dio pie para investigar y para procesar efectivamente en el 2006 a todos estos militares que ahora están presos, la primera tanda de militares que quedaron presos por las desapariciones de militantes del PVP en Argentina, que si bien fueron traídos acá después al ser detenidos en Argentina sostuvimos que el comienzo de la ejecución era allá o que no se sabía, en realidad no se sabe el destino de los desaparecidos. (...) Después vino el otro pedido grande, masivo, que fue el de los GAU, las MST, AMS, Agrupación de Militantes Socialistas, todos esos grupos menores escindidos del MLN algunos, del PCR, todos los que formaban la UAL, que es el caso donde está procesado Gregorio Álvarez. También se excluyó a los que estaban en lo que había pasado en Argentina, pero no lo que pasó acá. Entonces ahí se dio, es un caso bien práctico donde se ve la diferencia de no poder proceder por ejemplo, Blanco Valiente, el que aparecieron los restos, Ricardo Blanco Valiente fue secuestrado en Uruguay, llevado a La Tablada junto con otra gente del PCR, PCR eran los chinos, Partido Comunista Revolucionario, fue secuestrado en el mismo momento, llevado en la misma época pero Blanco Valiente fue secuestrado en Uruguay, por lo tanto nosotros no pudimos acusar por la desaparición de Blanco Valiente. Se acusó por todos los detenidos en Argentina presumiblemente trasladados al Uruguay, de los cuales hay rastros de que hayan pasado por La Tablada, pero de los que tampoco se supo más de ellos. Hay algunos en los que hay declaraciones, como Castillo aparecieron declaraciones de esa época, tomadas acá en el Uruguay, quiere decir que fue traído, pero están desaparecidos”¹³⁰.

¹²⁹ Ley De Caducidad de la pretensión Punitiva del Estado N° 15.848.

¹³⁰ Entrevista realizada a Mirtha Guianze el 30 de agosto de 2012.

Para llevar adelante las investigaciones judiciales el disponer de información de calidad y de relevancia era fundamental. Ahí tuvieron un rol central las investigaciones arqueológicas e históricas de la Secretaría de Seguimiento de la COPAZ. Estas investigaciones actúan como soporte y generan evidencia para llevar adelante juicios basados en pruebas. También en el marco de la Secretaría de Seguimiento existía una red oficial de cooperación entre los países del Cono Sur para disponer de forma fluida de información y dar curso a diferentes trámites y solicitudes para avanzar en la búsqueda de la verdad.

“(…) creo que también hubo algo que ayudó en el gobierno de Tabaré Vázquez, se hizo la investigación histórica. Esta investigación histórica a nosotros nos sirvió muchísimo como datos, si bien muchas veces fue recopilación, o sea por ejemplo, Familiares tenía en el “A Todos Ellos” esa información que se las fue dando pero ellos fueron buscando información nueva y además es un documento público, y eso nos sirvió de prueba, porque el gobierno dice que esto pasó así porque está en este documento. Y además nosotros para conseguir documentos de la Argentina tuvimos que hacer malabarismos digamos, conseguir fiscales amigos y gente que nos dio una mano, nos diligenciaban pruebas y nos hacían cosas porque no teníamos ninguna estructura oficial para hacer pruebas. Pero como esta comisión por ejemplo recopiló todo lo que había en los legajos de la CONADEP, toda la información de la Argentina, y lo tiene ahí publicado, uno podía pedir al Poder Ejecutivo que mandaran, que de hecho lo hacían, todos los documentos que habían servido de base para la confección de la ficha de tal desaparecido, claro esa investigación se limita a detenidos-desparecidos, pero fue muy útil. Entonces nos mandaban todo, nos mandaban incluso las declaraciones que se habían conseguido de la Argentina, y todo eso está autenticado porque había un convenio con la Secretaría de Derechos Humanos Argentina. O sea que se montó una estructura que fue buena y se empezaron las excavaciones. Ese es el otro punto que me parece importante porque se le dio, mal o bien, porque los recursos no son suficientes, como todo lo que se le da a la Universidad y a los convenios con la Universidad después se les paga mal en realidad, pero la gente lo hace. (...) Pero realmente se hizo ese convenio con la Universidad, se posibilitaron las excavaciones y se posibilitó una cantidad de investigaciones muy importantes. Me parece que fue, cualitativamente marcó una diferencia con los otros gobiernos. Cuantitativamente este gobierno abrió todo. (...) Como ya había documentación nueva se decía que se podían re abrir las investigaciones porque de lo que se trataba era de investigar, y lo fundamentaba bastante bien y se abrieron todas las investigaciones, todas. Ninguna de las cosas que se pidió se negó”¹³¹.

La información de calidad y relevancia no sólo provenía de la Secretaría de Seguimiento sino que los pedidos se realizaban al Ministerio de Defensa y del Interior. Además cuando se citaba a declarar a testigos que en su mayoría eran militares y policías era necesario ubicarlos para realizar la citación formal.

“Pero lo que si te puedo decir que en la época de Tabaré se daba la colaboración plena en el sentido de ubicar, citar y traer a la gente, y seguían la investigaciones cuando uno le decía por ejemplo un

¹³¹ Entrevista realizada a Mirtha Guianze el 30 de agosto de 2012.

cabo con un seudónimo y que tenía un apellido parecido a tal cosa, nos mandaban la lista de quiénes podían ser posibles, con apellidos parecidos”¹³².

También apareció información clave durante el período que sirvió como prueba para inculpar a militares y policías.

“(…) aparecieron esos documentos ¿Te acordás los documentos que se clasificaron? en la calle Dante. Esos documentos fueron clasificados ahí, fueron desclasificados o eran digitalizados porque estaban micro filmados en el Ministerio de Defensa. No sé si las cosas se hicieron bien o mal, pero la cosa es que la información que quedó de ahí fue útil, porque aparecieron documentos donde por ejemplo Gavazzo firmaba como el jefe de CONDOROP u Operación Cóndor, y salieron comunicaciones en las que Uruguay era Cóndor 5, Argentina Cóndor 1. Entonces esos documentos fueron importantes en ese sentido, y fueron mandados después al Archivo General de la Nación. Ahora están disponibles en el Archivo General de la Nación. Todos los criterios de acceso y eso es el tema. Pero no solo colaboró la Secretaría de Seguimiento sino que también colaboró (...) el Ministerio de Defensa y nos mandaban documentos. No sé si nos mandaban todo lo que había, pero nosotros no teníamos, porque como acá en la fiscalía no investigan, tampoco a ningún juez se le ocurrió ir y allanar un local o ir a mirar, es muy difícil también ir a allanar un local si no sabés qué vas a encontrar y que vas a mirar, es hacer el ridículo en definitiva. Pero nos mandaban documentos”¹³³.

Los procesamientos a militares y policías por delitos de lesa humanidad adquieren una doble connotación tanto simbólica como fáctica. El hecho de que fueran citados a declarar ante la justicia y una vez implementado el debido proceso sean identificados como culpables marca un antes y un después en la historia del Uruguay.

Desde el punto de vista de lo simbólico y fáctico se emite un mensaje de que la democracia uruguaya es el gobierno basado en las leyes que garantizan la "igualdad frente a la ley", en el entendido de que a todos los ciudadanos se les deben reconocer los mismos derechos fundamentales y deben regirse por las mismas leyes sin establecer excepciones. Además un sistema democrático requiere que sus instituciones puedan ejercer legítimamente las funciones para las que fueron creadas, por lo tanto el PJ debe ejercer su función de investigar y juzgar a quienes violaron la constitución y las leyes, y por ende los derechos fundamentales del hombre y reparar a las víctimas y sus familiares.

“Sí. Nunca habían declarado. En el '85 fue que se empezaron a presentar las primeras denuncias, y nunca se presentaron, ni el '86. Y salió la Ley de Caducidad porque se sabía que no iban a ir y que nadie los iba a obligar a ir, y porque no había voluntad política tampoco de obligarlos a ir. Pero esta

¹³² Entrevista realizada a Mirtha Guianze el 30 de agosto de 2012.

¹³³ *Ibíd.*

vez sí había órdenes de los comandantes de que fueran. Incluso había órdenes de Tabaré de investigar, y realmente hubo investigaciones que están plagadas de mentiras, de cosas inexactas como cuando fuimos a ver el lugar donde estaba enterrada la madre de Macarena y todo eso fue terrible, porque después los trajimos a declarar y se tiran la pelota el uno al otro de quien fue que dijo... nadie fue. Pero hay cosas que salieron, y cosas muy importantes como el segundo vuelo. Después hubo cosas en el FUSNA que aparecieron increíbles, está en las actas de declaraciones de detenidos que declararon en Argentina o declararon acá, que los habían traído, eso nunca se pudo establecer pero estaban en el FUSNA, y las entregaron las actas, y todos han desaparecido. Toda la gente de los GAU por ejemplo y gente del PCR, sobre todo de los GAU están las actas completas acá, e incluso en el último momento cuando estábamos en la etapa de... acá los juicios son bastante disparatados, nadie entiende que está la etapa de pre sumario hasta que se procesa, después el sumario que hacés prueba, y después hay una ampliación sumarial donde está la acusación, y en la última etapa del juicio nos avisan de la marina que hay más documentos y aparecen más actas del FUSNA y aparecen cosas que dan pie para pensar... Porque por ejemplo en la investigación histórica, Martínez Santoro, un caso, fue detenido en Argentina, fue con mucha anterioridad a los otros, posiblemente mayo del '77 o junio del '77, en diciembre viene la caída grande de los GAU, y en un momento habían mandado a decir de la Argentina que todo lo que tenían sobre Martínez Santoro que hacía contacto con alias Gabriel que era Corts en realidad Gabriel, pero que no se habían podido hacer contacto, que les parecía que ya no tenían ninguna información útil para aportar y sugerían un DF, que no sabemos si es destino final o disposición final decían los argentinos, y todo el mundo pensó que estaba muerto en esa época, que lo habrían tirado de un avión o algo. Y resulta que después aparecen a último momento unas actas de Martínez Santoro, a fines del año '77 declarando, o sea que todavía estaba vivo y todavía lo seguían interrogando. Está desaparecido, andá a saber pobre muchacho que cosas le habrán hecho. Eso lo entregó la marina porque como que revolvían papeles, no sé quién tenía guardados, date cuenta que eran actas de detenidos y están como desgravadas, antes tenías un grabador así, ahora tenés sistemas para sacarlo, antes se ponía el grabador de cinta, se cortaba y se escribía a máquina y veías que estaban como desgravadas. Incluso a veces las palabras no estaban bien interpretadas pero te dabas cuenta de lo que querían decir, y eran declaraciones muy completas y algunas manuscritas por los propios detenidos, se ve que les hacían escribir algunas cosas. Eso todo salió del FUSNA, o sea que a mí me da la impresión de que en realidad la marina y la fuerza aérea fueron las que dieron más información, y más fidedigna. Por lo menos Ubagesner fue localizado porque la información de la fuerza aérea donde estaba detenido y donde estaba sepultado. Arpino Vega no se encontró pero hubo indicios de que estaba ahí. En cambio la información del ejército fue dada por estos mismos que están presos aparentemente y fue información falaz, información que tendió a confundir. Seguimos sin saber qué pasa con la operación zanahoria y que tan operación zanahoria hubo o no, porque es muy difícil"¹³⁴.

En el caso de los juicios existió una clara limitación en cuanto solo se pudo llevar a cabo para los casos de desaparición forzada. Al igual que el objeto de abordaje de la Secretaría de Seguimiento

¹³⁴ Entrevista realizada a Mirtha Guianze el 30 de agosto de 2012.

en el caso de la actuación de la justicia se mantiene igual, solo se investigan los casos de desaparición forzada.

“Claro no se llegó ni a los juicios por tortura, ni por asesinato, quedamos prácticamente en la desaparición porque era un delito permanente, en lo que había pasado en la Argentina, en los mandos, pero se arrancó. Y creo que Tabaré tuvo una voluntad firme, Tabaré es un sujeto como de perfil autoritario (...) pero sí como con una línea marcada. Yo lo que le vi al gobierno de Tabaré y esto ya puede tener una connotación política es como que era algo esperable, que siguiera determinada línea, y en este sentido vos sabías que no se iba a abrir demasiado el horizonte, porque como que la Ley de Caducidad él decía, no la vamos a tocar, como lo había prometido en la campaña electoral, pero dentro de los límites que él se había trazado esos límites se cumplieron y hubo una línea recta, o sea, uno sabía qué esperar, sabía a qué atenerse con Tabaré”¹³⁵.

Para el desarrollo adecuado de la tarea existieron algunas limitaciones.

“(...) nosotros hicimos todo lo que pudimos, porque tampoco hay mucha información disponible. Ahora hay una gran apertura para abrir todos los juicios que quieras, pero no hay una infraestructura que se corresponda con eso, y no hay ni asistencia a testigos. Estamos peleando nosotros mismos desde las instituciones apoyando un proyecto de apoyo integral a testigos con la Facultad de Psicología y que se yo, ya está previsto eso pero no hay financiación, y no hay lugar donde ubicarlo estructuralmente, la Suprema Corte no se va a ocupar, la Suprema Corte como que esto no... con una línea prescindente. Y entonces acá de pronto en la época de Tabaré por lo menos lo que yo tenía para hacer, lo que se podía hacer se hizo bien. Y ahora se está abarcando un universo enorme y ojalá se pueda llegar a concretar, pero son tantos los juicios, tan pocas las pruebas, tan difícil obtenerlas y tan pocos los recursos humanos y materiales, porque tampoco no hay juzgados especializados ni nada, los testigos declaran de manera terrible, las víctimas de violación y todas esas cosas, es terrible como declaran”¹³⁶.

Además en algunos casos se decidió empezar de nuevo con las causas y las denuncias había pasado un tiempo considerable y por lo tanto se habían archivado las causas.

“Se empezó de nuevo, en todos los casos se empezó de nuevo, no hubo expedientes desarchivados, porque en realidad por ejemplo, después yo tuve desarchivados, antes de la Ley el de Julio Castro, y eran expedientes en que si no te daba el Poder Ejecutivo una anuencia especial no los podías sacar del archivo porque ya estaban recontra sepultados, porque el Poder Ejecutivo había dicho, está dentro de la Ley de Caducidad. Después hubo algún otro que sí lo empezamos, pero eso lo empezamos en la época de Batlle que fue el de Michellini y Gutiérrez Ruiz, se sacó del archivo. Pero siguiéndolo contra... bueno vamos a nombrar a Barredo Whitelaw porque siempre se nombra... eso lo tomamos por el lado de hacer civiles. Entonces como ya habían inaugurado la onda de que los civiles no entran en el caso de Juan Carlos Blanco, acá también, pero nos quedamos sin investigar la parte de fondo que ahora anda por ahí dando vueltas. Pero solamente ese expediente viejo se sacó,

¹³⁵ Entrevista realizada a Mirtha Guianze el 30 de agosto de 2012.

¹³⁶ *Ibíd.*

y el de Juan Carlos Blanco que se había sacado antes, que se había sacado en el gobierno de Batlle. Pero si no se empezaron expedientes nuevos, si se pidieron informes nuevos para evitar la colisión con lo que había anteriormente”¹³⁷.

v. Políticas de reparación

Luego de una dictadura y recuperada la democracia son muchos los ciudadanos afectados en forma directa o indirecta y las situaciones de vulneración de derechos son diversas. Desde el marco teórico de la justicia en transición se plantea que los gobiernos democráticos deben enfrentarse a dilemas difíciles de resolver y deben poner en funcionamiento el régimen democrático, eliminar vestigios del antiguo régimen y, en definitiva, acompasar en el presente lo que fue el pasado con el futuro.

Uno de los asuntos pendientes y que surge inevitablemente, aunque no en forma prioritaria, es el tema de la reparación de las víctimas de la dictadura. Es una tarea compleja que tiene un componente de interpretación del pasado, que analiza quienes efectivamente fueron víctimas y trata de mensurar cuál es el daño y los perjuicios ocasionados a las personas. Esta interpretación se desarrolla en el marco de la valoración política que los distintos sectores de la nueva democracia están dispuestos a acceder.

La reparación integral requiere de un componente simbólico, es decir, de un mensaje claro por parte del estado en el que se manifieste los daños ocasionados y la necesidad de que esa persona sea reparada, un componente material que implica una restitución a la situación anterior al quiebre de la democracia y una compensación monetaria como forma de viabilizar la inserción completa a la sociedad.

El derecho internacional establece un marco normativo claro respecto a las medidas de promoción y protección que los estados miembros del sistema de Naciones Unidas deben implementar.

En el Informe Final elaborado y revisado por M. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión (ONU-ECOSOC) surgen los siguientes aspectos conceptuales:

“El derecho a reparación.

40. El derecho a reparación implica tanto medidas individuales como medidas generales y colectivas.

41. En el plano individual, las víctimas, ya sean víctimas directas, parientes o personas a cargo, deben beneficiarse de un recurso eficaz. Los procedimientos aplicables deben ser objeto de una publicidad lo más amplia posible. El derecho a reparación debe cubrir la integralidad de perjuicios sufridos por la víctima. De acuerdo a la Estructura de principios y directivas fundamentales

¹³⁷ Entrevista realizada a Mirtha Guianze el 30 de agosto de 2012.

concernientes al derecho a reparación de las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y del derecho humanitario establecidos por M. Theo van Boven, Ponente especial de la Subcomisión (E/CN.4/Sub.2/1996/17), este derecho comprende los tres tipos de medidas siguientes:

- a) Medidas de restitución (tendientes a que la víctima pueda volver a la situación anterior a la violación);
- b) Medidas de indemnización (perjuicio síquico y moral, así como pérdida de una oportunidad, daños materiales, atentados a la reputación y gastos de asistencia jurídica); y
- c) Medidas de readaptación (atención médica que comprenda la atención psicológica y psiquiátrica).

42. En el plano colectivo, las medidas de sentido carácter simbólico, a título de reparación moral, tales como el reconocimiento público y solemne por parte del Estado de su responsabilidad, las declaraciones oficiales restableciendo a las víctimas su dignidad, las ceremonias conmemorativas, las denominaciones de vías públicas, los monumentos, permiten asumir mejor el deber de la memoria. En Francia, por ejemplo, ha sido necesario esperar más de 50 años para que el jefe del Estado reconociese solemnemente, en 1996, la responsabilidad del Estado francés en los crímenes contra los derechos humanos cometidos por el régimen de Vichy entre 1940 y 1944. También citaremos las declaraciones de la misma naturaleza realizadas por el Presidente Cardoso en lo que concierne a las violaciones cometidas en Brasil bajo la dictadura militar. Y recordaré especialmente la iniciativa del Gobierno español de reconocer la calidad de antiguos combatientes a los antifascistas y brigadistas que, durante la guerra civil, han luchado en el campo republicano¹³⁸.

Asimismo la Asamblea General de Naciones Unidas aprueba la resolución 60/147 el 16 de diciembre de 2005 sobre “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”. En sus dos primeros artículos plantea que:

“1. Aprueba 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, (...);

2. Recomienda que los Estados tengan en cuenta los Principios y directrices básicos, promuevan el respeto de los mismos y los señalen a la atención de los miembros de los órganos ejecutivos de gobierno, en particular los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y las fuerzas militares y de seguridad, los órganos legislativos, el poder judicial, las víctimas y sus representantes, los defensores y abogados de derechos humanos, los medios de comunicación y el público en general”¹³⁹.

¹³⁸ Informe Final elaborado y revisado por M. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión (ONU-ECOSOC). P 10.

¹³⁹ Resolución 60/147 de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005.

A nivel internacional y regional hay antecedentes en la materia, que sirven de marco de referencia conceptual, más allá de la especificidad de cada país en las que se produjeron las violaciones a los derechos humanos y a cada una de las personas en particular. Respecto a la región vemos que en Argentina se aprobaron tres leyes que refieren al derechos a ser reparado, Ley N° 24.043 sobre indemnizaciones, Ley N° 24.411 sobre desapariciones forzadas y Ley N° 25.914 sobre beneficios a personas nacidas durante la privación de libertad de sus madres. En Chile se aprobaron la Ley N° 19.123 que establece una pensión de reparación y crea la Corporación Nacional de Reparación Y Reconciliación también la Ley N° 19.980 la que modifica la ley anterior ampliando los beneficios.

Como se desprende de lo planteado por el sistema de protección del derecho internacional la reparación debe ser abordada de manera integral por lo tanto requiere de una batería de políticas públicas que abarquen las diferentes aristas del tema. Sin embargo, cuando se analiza el tema para el caso uruguayo vemos que recién a partir del gobierno de Vázquez se han aplicado medidas de reparación puntuales y no como lo establece el derecho internacional desde una concepción integral.

Para el caso uruguayo existe un paquete de leyes aprobadas a partir de la apertura democrática que refieren a medidas de reparación que restituyen derechos violentados y establecen beneficios.

Cuadro Nº 7: “Leyes aprobadas sobre políticas de reparación 1985-2009”

Ley Nº	Fecha de aprobación	Nombre
Nº 15.737	8 de marzo de 1985	Ley de Amnistía
Nº 15.783	8 de marzo de 1985	Reincorporación al organismo correspondiente a todas las personas destituidas
Nº 16.102	1º de noviembre de 1989	Derecho a indemnización a ex trabajadores del Frigorífico Nacional
Nº 16.163	28 de diciembre de 1990	Derecho a indemnización a los ex trabajadores del Frigorífico Nacional excluidos de la ley 16.102
Nº 16.194	9 de julio de 1991	Destituidos se agregan y sustituyen disposiciones de la Ley 15.783
Nº 16.440	7 de diciembre de 1993	Reparación a Personal Militar desvinculado de las FFAA por razones de índole política, ideológica o arbitraria
Nº 16.451	7 de diciembre de 1993	Servicio Nacional de Empleo
Nº 16.561	17 de agosto de 1994	Frigorífico Nacional y Casablanca
Nº 16.824	16 de abril de 1997	BPS Regímenes especiales
Nº 17.061	10 de diciembre de 1998	Frigorífico del Cerro restitución a los trabajadores de derechos laborales, previsionales y de seguridad social
Nº 17.449	27 de diciembre de 2001	Trabajadores de la actividad privada exiliados, detenidos, presos y clandestinos se les computan esos años como trabajados solo a los efectos jubilatorios
Nº 17.620	12 de febrero de 2003	Funcionarios docentes podrán ejercer sus derechos ante el BPS
Nº 17.917	18 de octubre de 2005	Trabajadores Frigorífico del Cerro se dispone la actualización de sus liquidaciones
Nº 17.949	22 de diciembre de 2005	Modificación de los derechos jubilatorios de personal militar destituido por razones arbitrarias, política e ideológicas
Nº 18.026	13 de setiembre de 2006	Cooperación con la CPI en materia de lucha contra el genocidio crímenes de guerra y de lesa humanidad
Nº 18.033	3 de octubre de 2006	Recuperación de derechos jubilatorios y pensionarios a exiliados, detenidos, presos o clandestinos
Nº 18.420	21 de noviembre de 2008	Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada por la Asamblea General de las NNUU firmada por nuestro país el día 6 de febrero de 2007
Nº 18.596	18 de setiembre de 2009	Reparación a detenidos, detenidos desaparecidos, nacidos en cautiverio, fallecidos, exiliados, clandestinos

Fuente: elaboración propia

Sin embargo actores de la sociedad civil representantes de Crysol que es una agrupación de ex presos políticos, de todos los sectores políticos del Frente Amplio y que luchan por reivindicar la

reparación integral de sus derechos cercenados durante la época represiva, reconocen que se avanzó en el tema a partir del gobierno de Vázquez. Así lo plantea Gastón Grisoni “(...) creo que se encontró con una situación donde había muchísimo para hacer fruto de lo que habían sido dos décadas de cultura de la impunidad en los grandes temas en la Ley de Caducidad, en el tema de los detenidos- desaparecidos, en las Leyes reparatorias, y hasta en la búsqueda de la verdad y en la difusión de información. Y yo creo que fue un salto adelante muy importante desde el punto de vista de todas las materias”¹⁴⁰.

En materia de políticas públicas de reparación se le reconoce al Presidente una activa participación en la promoción y aprobación de leyes muy significativas que tienen como cometido avanzar en materia de reparación.

“En la parte reparatoria durante su gobierno salieron adelante, se aprobaron las Leyes más importantes en materia de reparación, tuvo la 18033 que es del 13 de octubre de 2006, tuvo la 19749 que fue la Ley de reparación para los militares, y tuvo la Ley 18596 que es la Ley de Reparación”¹⁴¹.

A partir del gobierno de Vázquez y por el despliegue de las estrategias de presión o incidencia de la asociación Crysol, el tema del derecho a la reparación integral adquiere legitimidad y el tema pasa a ocupar un lugar en la agenda pública. En este sentido el hecho político más significativo, que coloca sobre la mesa de las políticas públicas el tema de las reparaciones, fue el recibimiento formal de representantes de Crysol por parte del entonces Presidente de la República el 8 de agosto del 2005.

De esta manera lo describe *Gastón Grisoni: “Él nos recibió una sola vez protocolarmente, con todo lo que significa, salimos del closet como se dijo en aquel momento, yo me acuerdo el 8 de agosto aparecimos en una conferencia, dimos una conferencia de prensa a la salida de Presidencia, que incluso ni sabíamos que la íbamos a tener, fuimos a plantearle el tema de una Ley jubilatoria, ese fue el tema por el cual fuimos recibidos. (...) Nos recibió muy bien. Fue breve, corta y tuvimos la conferencia de prensa, pero fue el mismo día que las fuerzas armadas le entregaron los informes sobre los detenidos- desaparecidos. Nos reconoció a nosotros como organización, con todo lo que significa que el Presidente te reciba, nos reconoció como interlocutores ese día. Y nos dijo que todos los temas del área de derechos humanos él no los iba a abordar, sino que esos iban a estar en manos de Gonzalo Fernández. Es decir que nos recibió esa vez para eso, y nos dio todos estos temas con Gonzalo. Y con Gonzalo Fernández nosotros tuvimos una relación muy fluida, todas las veces que nosotros solicitamos fuimos recibidos por él, no siempre estábamos de acuerdo con lo... Ya nos había recibido antes, Gonzalo Fernández ya nos había recibido antes de ser recibidos por Tabaré, nos había recibido, después nos recibió Tabaré, y después seguimos reuniéndonos con Gonzalo Fernández, no importaba en que ministerio estuviera”¹⁴².*

¹⁴⁰ Entrevista realizada a Gastón Grisoni Presidente de Crysol el día 16 de marzo de 2012.

¹⁴¹ *Ibíd.*

¹⁴² *Ibíd.*

Para el tema de los DDHH violentados durante la última dictadura el presidente Vázquez designó al Secretario de la Presidencia de la República el Dr. Gonzalo Fernández. Esta designación mantiene una continuidad respecto al gobierno de Batlle. Fernández había sido su representante e interlocutor durante el gobierno anterior y continuó en su calidad de hombre de extrema confianza y conocedor del tema. Desde el año 2000 hasta la fecha se decidió que los temas sobre violaciones a los DDHH dependieran de presidencia y más específicamente del Secretario.

Una reparación a medio camino: Ley Nº 18.033 y Nº 18.596

La organización de ex presas y presos políticos Crysol se propuso como objetivo elaborar un proyecto de ley que resolviera aspectos previsionales y pensionarios de ciudadanos que habían sufrido prisión prolongada por razones políticas, exilio y situaciones de clandestinidad.

A partir del año 2014 se crea una Comisión de Asuntos Políticos y Derechos Humanos para abordar esta temática. Del trabajo de esa comisión surge el proyecto de ley el que fue ratificado y avalado en una asamblea convocada por la organización a la que concurrieron alrededor de 500 asambleístas.

En paralelo al proceso de elaboración del proyecto impulsado por Crysol el PE propone otro con menor alcance.

Entonces se produce un desencuentro entre la postura del PE y de la organización Crysol respecto a que proyecto se implementaría. En la etapa de diseño del proyecto existen perspectivas diferentes lo que genera desencuentros y disconformidad en el abordaje del tema.

Según la visión de Crysol el proyecto que propone el PE es insuficiente porque no se concibe desde una perspectiva de la reparación integral. Así lo explican: *“Ahí se generó una situación donde el proyecto de Crysol fue desestimado y se presentó uno con la firma del Ministerio de Trabajo al cual nosotros lo rechazamos por insuficiente, lo consideramos un avance extraordinario con respecto al de Batlle pero absolutamente insuficiente para solucionar la situación de las ex presas y de los ex presos políticos, porque se limitaba a computar a los efectos jubilatorios nada más que el tiempo de detención de las personas. Entonces era una gran injusticia porque generalmente la prisión política afectó a las personas no solamente durante el momento que estuvieron detenidos sino que trajo consecuencias ulteriores, porque hubo personas, compañeros que estuvieron detenidos en el '72 y salieron en el '73 o en el '74 y después no consiguieron más trabajo hasta quien sabe cuándo. Entonces la Ley que mandó el Poder Ejecutivo en ese momento le computaba el período de detención a los efectos jubilatorios, pero no tenía en cuenta las consecuencias porque los presos durante el tiempo que estuvieron... La prisión acá en Uruguay estuvo asociada sistemáticamente en forma generalizada y masiva a la tortura, a los apremios ilegales, físicos, psicológicos, y estuvo asociada también a la prisión prolongada y la prisión prolongada significó en condiciones además*

diseñadas específicamente para la destrucción de las personas, eso está en el informe de SERPAJ”¹⁴³.

Desde el PE se argumenta que por razones presupuestales no es posible solventar un proyecto integral.

“Con respecto a la Ley Jubilatoria Crysol preparó su propio proyecto de Ley Jubilatoria que fue lo que entregamos el 8 de agosto a Tabaré, es decir, cuando Crysol es recibido por Tabaré es que Crysol le lleva un proyecto de Ley Jubilatoria que era lo que para nosotros era la solución que nosotros veíamos para de los ex presos políticos, abordaba también otros sectores de la sociedad, recogíamos también planteos de otros sectores exiliados, clandestinos, y eso fue lo que Crysol le entregó a Tabaré el 8 de agosto del 2005, que era un proyecto de Ley que empezamos a preparar a fines de diciembre y que lo fuimos mejorando en base a la interacción entre los compañeros, que fue lo que entregamos a Tabaré. Ese proyecto de Ley fue desechado por el gobierno, el proyecto de Crysol fue desechado, y el gobierno presentó en octubre de ese año a través del Ministerio de Trabajo presentó su propio proyecto”¹⁴⁴.

En este contexto Crysol define un plan de movilizaciones en rechazo al proyecto gubernamental. El 13 de diciembre del año 2005 se hizo un acto frente al parlamento, una concentración de rechazo al proyecto gubernamental señalando las insuficiencias.

Se realizaron contactos con los diputados, senadores y ministros explicando las debilidades del proyecto y planteando las soluciones de mejora. El 26 de diciembre del 2005 fue una delegación de Crysol a la mesa política del FA en donde se logró que la misma resolviera que el proyecto era insuficiente.

Finalmente el 13 de octubre de 2006 se aprueba la Ley N° 18.033. Para su implementación se crea una Comisión Especial que actuará en el ámbito del MTSS bipartita integrada por representantes del gobierno y representantes de los trabajadores y de la sociedad civil, con un total de cinco miembros. Esta Comisión es la encargada de todo lo relativo a la resolución definitiva sobre las solicitudes de amparo de la presente ley así como el otorgamiento de los beneficios establecidos.

“Porque una de las cosas que se logró y que es importante tenerlo en cuenta porque es una originalidad, y que es propia de la sensibilidad que tenía el gobierno progresista, es que la Ley ésta la implementa una Comisión Especial donde hay representantes gubernamentales y hay también representantes de las organizaciones sociales. La Ley 18033 es presidida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) que la preside la Dra. Adriana Salambrí desde que se conformó, va un representante por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y va también un representante por el BPS. Y después va un representante por el PITCNT, y después fue uno de Crysol”¹⁴⁵.

¹⁴³ Entrevista realizada a Gastón Grisoni Presidente de Crysol el día 16 de marzo de 2012.

¹⁴⁴ *Ibíd.*

¹⁴⁵ *Ibíd.*

Como ya se mencionó la Ley N° 18.033 era considerada insuficiente por el PIT-CNT y por Crysol. Esta disconformidad generó un despliegue de estrategias y movilizaciones para modificar esta ley o para aprobar otra.

Una de las primeras medidas que realiza Crysol es concurrir a la Mesa Política del FA para explicar sus razones y proponer las posibles modificaciones. A partir de la primer reunión entre la Mesa Política del FA y Crysol se crea un grupo de trabajo conformado por representantes de la Mesa Política del FA y parlamentarios del FA con el objetivo de modificar el proyecto de ley propuesto por el PE. A partir de las modificaciones propuestas el proyecto de ley se acerca a la noción de lo que implica una reparación integral.

Desde la perspectiva de los ex presos y presas esta ley presenta algunas limitaciones. En primer lugar, no admiten que la reparación se remita únicamente a contabilizar el tiempo de prisión y clandestinidad sino que entienden que los daños son muchos más. Por lo tanto amplían su reclamo y plantean que han sido víctimas de una estigmatización que genera un daño moral, asimismo les ha sido muy difícil el poder insertarse en la sociedad y en el trabajo. En otras palabras, para contabilizar el daño causado se deberá tener en cuenta un abanico más amplio que lo sufrido en la cárcel, el exilio o la clandestinidad.

“Durante el tiempo de detención la gente perdió hábitos de trabajo, habilidades, no pudo realizar las carreras laborales, no pudo estudiar, y se genera toda una situación... Entonces cuando recuperaron la libertad, además salieron la gran mayoría estigmatizados, con secuelas a veces físicas o secuelas psicológicas sin contención por parte del estado que no tuvo políticas... mientras estuvo la dictadura tuvo políticas de hostigamiento, y después un hostigamiento más velado a nivel social pero nunca una prueba de acción, de contención, de apoyo. Entonces se dio la situación de que miles o centenares de compañeros nunca pudieron más reinsertarse ni políticamente, ni socialmente ni laboralmente y a veces ni familiarmente, y eso era lo que no contenía, no tenía en cuenta el proyecto de la Ley Jubilatoria”¹⁴⁶.

Otra de las limitaciones señaladas consiste en cuál es el período comprendido en la ley para reparar a las víctimas del 9 de febrero de 1973 y el 28 de febrero de 1985. El período comienza a partir de la fecha indicada por lo tanto no se considera las situaciones de violación a los DDHH anteriores.

También se plantea como debilidad que la indemnización económica denominada Pensión Especial Reparatoria (PER) no es universal en el acceso y además es excluyente en el caso de que una persona perciba ingresos del BPS u otras cajas de jubilaciones.

Desde Crysol no se compare que si la reparación consiste en una compensación material a las víctimas por los daños causados por el estado en función de las violaciones a los DDHH el acceso a la PER debe ser universal para todos los casos que se encuentran comprendidos en la vulneración de derechos independientemente de los ingresos que percibe cada uno y del tiempo que estuvo detenido y procesado.

¹⁴⁶ Entrevista realizada a Gastón Grisoni Presidente de Crysol el día 16 de marzo de 2012.

“(…) gran limitación, no se le da a todos los ex presos políticos sino a aquellos cuyos ingresos no superen las 15 BPC, que hoy por hoy cada BPC son 2419 pesos aproximadamente, es decir que no se la da a todo el mundo, sino a aquellos que tienen determinada situación socio económica. Entonces nosotros decimos, una reparación por parte del estado no puede estar supeditada a hacer renunciar a otros derechos como son los derechos jubilatorios y pensionarios, y tampoco puede tener limitaciones en cuanto a los ingresos, si es reparación tiene que ser a todos, no puede ser solamente a los rubios y a los morochos no, por ejemplo. Y después se le otorga solamente a aquellos presos políticos que fueron procesados formalmente por la justicia militar o estuvieron más de un año detenidos sin proceso. Y esa es otra limitación también, es muy difícil definir la característica de preso político pero hubo gente, compañeros que estuvieron muchos meses, no llegaron al año, pero hay períodos y períodos, y es absolutamente injusto que personas que estuvieron de repente una semana, un mes, dos meses, seis meses o menos de un año no tengan la Pensión Especial Reparatoria”¹⁴⁷.

Respecto a los aspectos positivos destacan que el gobierno haya puesto a disposición un equipo de personas especializadas en el tema acompañado de la infraestructura necesaria. Resaltan la eficiencia del BPS en el proceso de implementación de ley.

“Hubo una contribución positiva del BPS, hay que reconocerla (...) Es decir, el BPS colaboró, se generó una estructura para implementar rápidamente las decisiones de la comisión, porque de nada servía que la comisión te dijera, a fulano le corresponde, si después el BPS se pierde en los vericuetos. No, el BPS hizo una gran contribución, destinó un equipo especializado para implementar y prácticamente salía la decisión de la Comisión Especial y al mes y medio ya estabas cobrando, súper rápido. (...) Bueno, una gran contribución por parte de Murro que tomó el tema, una gran contribución por parte del delegado que designó el BPS en su representación que fue el Dr. Armando Cuervo, y también una funcionaria que fue la operativa de eso, la señora Lili Nader que iba a la Comisión Especial, era la secretaria de Armando Cuervo porque Armando Cuervo era el que tomaba las decisiones de carácter político pero Lili Nader era la que lo vehiculizaba administrativamente, era responsable de la implementación. Ya te digo, fue una cosa muy fuerte, y eso llevó a que hubiera muchas gestiones por parte de Crysol y yo la acompañe con la movilización porque había que designarla, ponerla, tratarla de funcionar, al principio no había computadoras, no había nada, había que hacer una enorme cantidad de gestiones para que la Comisión contara con recursos, con gente, con horarios, oficinas”¹⁴⁸.

Sin duda es un gran avance el hecho de que el estado definitivamente reconociera y efectivizara una forma de reparación, con idas y vueltas, con un resultado que no contempla todas las expectativas, pero marca el inicio de un largo camino en relación a las políticas de reparación con la aprobación e implementación de la ley 18.033.

“Todos esos años estuvieron acompañados de movilizaciones, concentraciones, gestiones, una y otra vez para empujar ese tema. Hubo varias asambleas de Crysol, (...) hubo giras al interior, mesas redondas, conferencias, evaluación de la 18033 para proyectarnos. Todas estas cosas fueron

¹⁴⁷ Entrevista realizada a Gastón Grisoni Presidente de Crysol el día 16 de marzo de 2012.

¹⁴⁸ *Ibíd.*

resultado de una gran movilización con ya más experiencia, más movido, con mejores condiciones, un cierto reflujo porque los años al resolverse la Ley Jubilatoria la gente dice, ya están, vamos a aprovechar la vida. No te olvides que más allá de esas carencias, de esas limitaciones, es un ingreso importante que tenemos los presos políticos, al día de hoy son 23500 pesos”¹⁴⁹.

Proceso de ley 18596

Una vez aprobada la ley 18.033 comienza un proceso de negociaciones liderado por Crysol con el apoyo de la Mesa Política del FA con el objetivo de poder contar con una ley que se acercara lo más posible a lo que se entiende por reparación integral.

Así lo describe uno de los miembros de Crysol Gastón Grisoni: *“Y ahí empezamos toda la movida que nos lleva 2007, 2008 y que cristaliza el 18 de setiembre de 2009 con la Ley 18596. Estuvimos más de dos años haciendo gestiones, asambleas, marchas. La última gran marcha que hicimos fue en julio del 2009, y fue también el día más frío del año, y fue una marcha que hicimos desde la explanada de la IMM hasta la Torre Ejecutiva. La Torre Ejecutiva la estrenó Crysol con una movilización callejera”¹⁵⁰.*

El proceso de negociación finaliza con la aprobación de la ley Nº 18.596 con fecha 18 de setiembre de 2009. Ley que si bien no contempla todos los aspectos de lo que se entiende por reparación integral significa un avance en relación a la anterior ley 18.033.

Conseguido este paso la organización Crysol continuó y logró una importante reivindicación, tanto por sus efectos prácticos, que amplía la cantidad de beneficiarios de las reparaciones del estado así como también el período que abarca. Ambos logros adquieren un valor simbólico y político de reconocimiento de los sujetos a ser reparados.

Además en la ley existe un reconocimiento explícito por parte del estado en la realización de prácticas sistemáticas de tortura, desaparición forzada y prisión quien reconoce ser el causante del daño y por lo tanto está obligado moral y jurídicamente a implementar medidas reparatorias.

Dicha ley, en su artículo 4to, establece el período que comprende y amplía la definición de quienes son las víctimas consideradas a ser reparadas:

“Se consideran víctimas del terrorismo de Estado en la República Oriental del Uruguay todas aquellas personas que hayan sufrido la violación a su derecho a la vida, a su integridad psicofísica y a su libertad dentro y fuera del territorio nacional, desde el 27 de junio de 1973 hasta el 28 de febrero de 1985, por motivos políticos, ideológicos o gremiales. Dichas violaciones deberán haber sido cometidas por parte de agentes del Estado o de quienes, sin serlo, hubiesen contado con la autorización, apoyo o aquiescencia de los mismos.”

Para su implementación, al igual que en el caso de la ley 18.033, se crea una Comisión Especial que actuará en el ámbito del MEC. Tendrá un carácter bipartito integrada por miembros del PE de los

¹⁴⁹ Entrevista realizada a Gastón Grisoni Presidente de Crysol el día 16 de marzo de 2012.

¹⁵⁰ *Ibíd.*

siguientes ministerios, MEC, MEF y MSP y representantes de organizaciones víctimas del terrorismo de Estado. La Comisión Especial instruirá, sustanciará y resolverá sobre las solicitudes de amparo establecidas en la presente ley, así como el otorgamiento de los beneficios respectivos.

Sin embargo, esta ley sigue siendo visualizada como un paso intermedio en el camino de la búsqueda de la reparación integral y por lo tanto no está ajena a críticas.

“(...) nosotros pretendíamos que fuera integral, (...) es una Ley reparatoria pero no integral, fundamento por qué no es integral el principal derecho de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos es el derecho a la verdad y a la justicia, y es obligación de todos los gobiernos eliminar todos los obstáculos legales que impiden que las personas accedan a ese derecho. En tanto y en cuanto estaba vigente la Ley de Caducidad, una Ley de Reparación Integral el primer capítulo que debía abordar y dilucidar era la eliminación de los obstáculos legales. Por eso la Ley 18596 no fue una Ley de Reparación Integral, porque no eliminó los obstáculos para la justicia, se centró en otros aspectos, pero no consagró el derecho a la verdad de una manera práctica como correspondía”¹⁵¹.

Otro punto conceptualmente polémico es como medir la reparación en función del tiempo de detención, exilio o clandestinidad. Si bien las leyes tienen que fijar fechas y plazos, en los hechos los mismos resultan arbitrarios y subjetivos.

“Para mí la Ley de Reparación tiene un problema que me parece que es muy complejo de medir que es que pone períodos, en el sentido de, serán reparados todos aquellos, los períodos que te voy a dar son ficticios porque no me acuerdo pero por ejemplo que estuvieron 6 meses detenidos, entonces el que estuvo 5 meses y 28 días no. Es muy difícil marcar esa línea. Y la primera Ley que fue esa del 2006, fue muy criticada. Después se fueron achicando esos plazos. Yo me acuerdo por ejemplo Luisa que estuvo 8 meses presa no entraba en la Ley, y estuvo 8 meses presa (...) es como complejo de medir. Y ahora con la que hay pasa lo mismo”.

La reparación, como la gran mayoría de los aspectos referidos a la búsqueda de la verdad y justicia están condicionados por lo que pasó antes, durante y después de la dictadura. Todos los actores involucrados, especialmente los dirigentes políticos son los que tienen que resolver el tema. Previo al golpe de estado formal, así como en el proceso de negociación para la recuperación de la democracia, estos dirigentes han estado, en cada momento en una u otra posición, y el largo proceso de más de 40 años, si bien ha matizado muchas posiciones, casi la totalidad de los participantes se mantienen en una posición que trate de darle coherencia a su accionar. Por ejemplo, no contradiga cuál era su posición en la lucha contra la “la subversión”. Esto explica, en parte, la dificultad de una reparación integral y como lo demuestra el proceso descrito se decidieron soluciones parciales.

También los afectados tuvieron distintas posiciones e interpretaciones en el largo proceso de reparaciones parciales, tanto desde la perspectiva política de lo que fue su accionar en el pasado,

¹⁵¹ Entrevista realizada a Gastón Grisoni Presidente de Crysol el día 16 de marzo de 2012.

como por el desacuerdo de recibir una indemnización material que si bien les corresponde por derecho es planteada por ellos como “dudosa” desde el punto de vista ideológico.

“También CRY SOL deja en claro que la lucha por reparación integral no se reduce a la estimación de cláusulas indemnizatorias de carácter económico. Estas son el anclaje material de nuestra reivindicación, pero no el más importante para nosotros. En la reparación integral, queremos obtener, legítimamente, el reconocimiento explícito de la responsabilidad del Estado en los crímenes de lesa humanidad, su aceptación y pedido de perdón a víctimas y familiares, el homenaje a ellos (...)”¹⁵².

Más allá de los logros obtenidos en las reparaciones reclamadas, todo este proceso significó un cambio cualitativo en la posición del estado sobre cuál fue el inicio de las acciones que violentaron los DDHH. Es sabido que las violaciones a los DDHH comenzaron a producirse de manera sistemática a partir del año 1968 a pesar de la vigencia del estado de derechos y de las instituciones democráticas. Si bien la democracia estaba vigente en el período que abarca la Ley 18.596 se reconoce que institucionalmente existían debilidades.

De lo anterior se desprende que la institucionalidad democrática del país, luego de un largo tiempo de espera tiene un pronunciamiento categórico sobre las deficiencias del ejercicio de la democracia y el respeto a los derechos de los individuos, previo a las fechas que tradicionalmente se mencionan como de quiebre de la institucionalidad. El hecho que se repare sobre daños provocados por el estado antes de 1973 contradice la teoría de los dos demonios. Los parlamentarios al votar la ley 18.596 incorporan al derecho positivo uruguayo una ley cuyo fundamento y esencia deja en claro que ya existían excesos previos a 1973 que cuestionan la vigencia del estado de derecho y la democracia, aun en un tiempo de funcionamiento formal de los poderes institucionales. ¿Fue la “democracia” violadora de los DDHH?. Es una respuesta que no se pretende contestar y que, por las urgencias de la actualidad nunca adquirió el relieve conceptual y político que realmente tiene.

“De todas maneras eso no salió (se refiere al proyecto presentado al parlamento por Crysol) pero salió la Ley 18.596 que significó un avance, se completó la indemnización a los detenidos-desaparecidos y asesinados. Y se creó también sobre la base la fundamentación y mucho se toma de la que presentó Crysol, porque cuando la propuesta toda esa que se hace desde el gobierno sobre la base del proyecto de Crysol, la exposición de motivos que presenta el gobierno tiene los mismos errores de tipeado que el proyecto de Crysol. Pero significó un avance extraordinario, indemnizar a familiares de detenidos- desaparecidos, aunque los indemniza mal con cifras muy pequeñas. Toda la modalidad de Crysol apuntó en primer lugar a sensibilizar con respecto a la necesidad de una Ley de este tipo”¹⁵³.

¹⁵² López Goldaracena, O (2008) “Derecho a la Reparación Integral de Violaciones a los Derechos Humanos. Terrorismo de Estado”, p 1, Crysol.

¹⁵³ Entrevista realizada a Gastón Grisoni Presidente de Crysol el día 16 de marzo de 2012.

vi. Políticas de la memoria

El camino hacia el “nunca más”

En su discurso de asunción al mando de la Presidencia de la República Tabaré Vázquez anuncia en pocas palabras y sin un destaque muy especial que se va a investigar, que se va a ingresar a los cuarteles a buscar los restos de los detenidos- desaparecidos. En medio de todo lo que significa esta declaración no tuvo la repercusión que suponía. Tal es así que no surgieron planteos políticos ni militares que se opusieran ni grandes muestras de satisfacción por parte de quienes lo venían reclamando desde hacía mucho tiempo.

Tabaré Vázquez se inició activamente en la vida política con el tema de los DDHH, pero siempre con un perfil bajo y cada uno de sus pasos en la materia se realizaron con prudencia pero constancia. Fue el encargado de finanzas de la Comisión Nacional Pro Referéndum por el voto Verde. Su actuación generó un consenso entre todas las fuerzas políticas que integraban el FA para que fuera el candidato a la Intendencia de Montevideo, cosa que finalmente consiguió.

Durante su mandato como intendente, en un período de desánimo de la enorme mayoría de la gente que apoyaba la idea de verdad y justicia, se crea una plaza que tiene el nombre de “Detenidos –Desaparecidos en América Latina”, es un paso adelante en el sentido de mantener presente el tema de las violaciones a los DDHH.

Una vez asumida la presidencia utiliza la estrategia de “perforar la ley de caducidad” es decir de darle una nueva interpretación. Es así que ordena en calidad de comandante en jefe a las tres armas, al Ejército Nacional, Fuerza Aérea y Fuerza Naval, que elaboren sendos informes sobre temas vinculados a violaciones a los DDHH producidas en la dictadura cívico-militar. Los tres informes fueron entregados al Presidente con la novedad de que la Fuerza Naval responde con un informe desvinculándose completamente de cualquier hecho y el Presidente le ordena realizarlo de nuevo.

Las conclusiones a las que arriban las investigaciones arqueológicas sobre los movimientos de tierra en los cuarteles, los informes de las fuerzas armadas y principalmente el hallazgo de los cuerpos de dos desaparecidos, sumándose a eso la anterior aparición de Macarena Gelman, reafirma la existencia de operaciones militares sobre detenciones, desapariciones, enterramientos clandestinos de cuerpos de detenidos y secuestro ilegal de hijos de detenidos.

Transcurridos casi dos años del ejercicio de su cargo, el 26 de diciembre de 2006 el Presidente, con su Consejo de Ministros en pleno firman una polémica resolución, donde la atención pública está centrada en cosas que no son precisamente cuestiones de índole política.

- “1. Declárase culminada la primera etapa de las actuaciones dirigidas a la investigación de las desapariciones forzadas perpetradas en el territorio nacional.*
- 2. Mantiénese la Secretaría de Seguimiento, a efectos de recibir la información que en el futuro pudiere surgir y para realizar el seguimiento de las investigaciones existentes en el extranjero.*
- 3. Ratifícase al Dr. Javier Miranda como responsable del seguimiento de las investigaciones sobre desapariciones forzadas de ciudadanos uruguayos en la República Argentina, que hubiere emprendido la Secretaría de Derechos Humanos del vecino país.*
- 4. Publíquense los informes elevados por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, junto con el informe elaborado por la Universidad de la República.*
- 5. A efectos de que el país pueda mirar al futuro y encontrar caminos de reconciliación nacional, fijase el día 19 de junio de cada año como única fecha conmemorativa de que nunca más deberán ocurrir estos episodios entre uruguayos; día que, en adelante, será la única fecha conmemorativa por parte del gobierno nacional”¹⁵⁴.*

Esta resolución generó múltiples controversias por la expresión “nunca más deberán ocurrir estos episodios entre uruguayos”, expresión que tiene semejanza con la teoría de los dos demonios planteada por el Dr. Sanguinetti y por los tupamaros.

Para uno de los representantes de la organización H.I.J.O.S esta declaración es un error ya que: *“(…) esa idea de Nunca Más uruguayos contra uruguayos o las ideas más vinculadas a la reconciliación, al perdón, esa es una aspiración que en realidad no responde a las realidades y a las percepciones que tenemos tanto los familiares como mucha gente de la sociedad civil”¹⁵⁵.*

A su vez, la propia denominación de “Nunca Más” remite ineludiblemente al resultado del juicio realizado a las juntas militares en Argentina, lo que también es objetado.

Según un representante de MFUUD la expresión “Nunca más” significó un retroceso: *“Y después bueno, también el 19 de junio, el día del Nunca Más instituido por Tabaré fue terminar un ciclo que quería decir mucho pero en realidad no quería decir nada. Y el Nunca Más para las organizaciones de víctimas y de derechos humanos es nunca más terrorismo de estado, eso es lo que está acuñado y sustentado por muchos y duros años de lucha. Es en el juicio a las Juntas Militares de Argentina que el fiscal Strasera acuna esa frase, nunca más terrorismo de estado, no nunca más uruguayos contra uruguayos”¹⁵⁶.*

Más allá de los aspectos resolutivos del decreto, es la parte de Resultando indica que, salvo excepciones, la búsqueda estaba terminada. Búsqueda que había comenzado hacía poco tiempo y que para encontrar más evidencias requería de respaldo político y de convencimiento de que a través de la aplicación de técnicas especializadas es posible acercarse a la verdad.

¹⁵⁴ Resolución 832/006 del Consejo de Ministros.

¹⁵⁵ Entrevista realizada a Valentín Enseñat el día 23 de marzo de 2012.

¹⁵⁶ Entrevista realizada a Eduardo Piroto el día 29 de marzo de 2012.

“RESULTANDO: I) Que en el marco de dichas actuaciones, se ha realizado una exhaustiva investigación por parte del equipo de historiadores de la Facultad de Humanidades y Ciencias, el cual ha relevado toda la información disponible y que llegara a la Presidencia de la República, elaborando un voluminoso informe al respecto,

II) Que, del mismo modo, el equipo de arqueólogos de la referida Facultad ha relevado todos los lugares donde se sospechaba la existencia de enterramientos clandestinos de detenidos - desaparecidos, elevando asimismo un informe final, el cual se hará público junto con el anterior,”

Hasta ese momento se habían recuperado dos cuerpos y según las evidencias eran altas las probabilidades de encontrar muchos más. Por supuesto que los avances eran posibles siempre y cuando exista voluntad política e información de relevancia y de calidad.

El controversial intento de instituir un “dar vuelta la página” con la idea que nunca más se enfrentaran uruguayos contra uruguayos fue un acto simbólico que no resultó efectivo. Dentro de su propia fuerza política Vázquez tuvo que explicar el alcance de esta resolución.

"Lejos de cerrar un capítulo, el gobierno está adquiriendo ante la ciudadanía la responsabilidad de continuar sus esfuerzos", aseguró frente a todo su gabinete y a 69 legisladores del FA. "Este decreto no significa poner punto final a las investigaciones ni implica borrar el pasado"¹⁵⁷.

Si bien en un comienzo la idea generó controversias y críticas de los más diversos sectores, finalmente se llevó a cabo, pero año a año fue perdiendo fuerza y se fue desvirtuando.

Dirigentes y figuras de todos los partidos políticos participaron del día en el que Tabaré Vázquez presentó una ofrenda floral frente al monumento de José Artigas, en la Plaza de la Independencia. En su discurso se nota más un espíritu de justificación y explicación que de conmemoración. Comenzó dando explicaciones de las razones de la fecha elegida.

“Debe quedar claro, porque acá hubo algún punto de confusión, que el 19 de junio es y seguirá siendo el día en el que conmemoramos exclusivamente el aniversario del nacimiento del Jefe de los Orientales.

Esa fecha, el 19 de Junio, además, fue sugerida en un Consejo de Ministros por uno de sus integrantes para iniciar, para que fuera el mojón de inicio en el camino que propuse, como Presidente de la República, para avanzar en la reconciliación, en el reencuentro entre todos los uruguayos”¹⁵⁸.

¹⁵⁷ germain5.en.chasque.net

¹⁵⁸ <http://www.lr21.com.uy/politica/260845-tabare-vazquez-no-hay-punto-final>.

Luego formula un reconocimiento implícito a las dificultades del tema, tanto por la interpretación y el entendimiento de lo ocurrido en años pasados como en la búsqueda del camino de encuentro en el porvenir

“Es un camino, sin duda, no exento de dificultades, sensaciones encontradas y por cierto muy trabajoso en su construcción -esto lo sabemos todos- y en ese día, entonces, asumir ante el prócer de nuestra patria, pero sobre todo ante las actuales y futuras generaciones de compatriotas que lo que sucedió en aquellos oscuros y muy tristes tiempos, tiempos aciagos de la dictadura y de las décadas del '60, '70 y primera mitad del '80, no ocurran nunca más en este país”.

Continúa su discurso exponiendo argumentos sobre la naturaleza uruguaya que tiene la utilización del término “nunca más” deslindándolo del significado que había adquirido para Argentina y Latinoamérica.

“Ese “nunca más” no viene de copias, de modelos ajenos. Viene, por ejemplo, de la consigna de familiares de ciudadanos de desaparecidos que viéramos en más de una marcha del 20 de mayo y que demandaba verdad, justicia y “nunca más”. Viene de lo que tantos de nosotros y en múltiples oportunidades, cantáramos entonando el “uruguayos, nunca más, por los chiquitos que faltan, por los chiquitos que vienen, uruguayos nunca más”. De ahí viene el “nunca más”¹⁵⁹.

Prosigue haciendo alusión a lo dificultoso que había sido el tratamiento del tema a lo largo de los 20 años de democracia y de su compromiso a abordarlo al asumir la presidencia.

“Es una larga y triste historia, pero esa historia no empezó el 1º de marzo de 2005 y ante la imposibilidad material de reseñarla en su totalidad aquí, recordemos que ese día -1º de marzo de 2005- al asumir la Presidencia de la República, ante la Asamblea General, expresamos (y lo leo textual): “Reafirmo mi compromiso de promover una política activa en materia de derechos humanos. Reconozcámoslo: a 20 años de recuperada la institucionalidad democrática en materia de derechos humanos, aún subsisten zonas oscuras. Reconozcamos también que por el bien de todos es necesario y posible aclararlas en el marco de la legislación vigente para que la paz se instale definitivamente en el corazón de los uruguayos y la memoria colectiva incorpore el drama de ayer con sus historias de entrega, sacrificio y tragedia, como un indeleble aprendizaje para el mañana”¹⁶⁰.

Encara con firmeza las críticas que se le estaban formulando por su decisión y la justifica en la continuidad de lo que su gobierno se había comprometido y de la aceptación que en aquel momento había tenido.

“Para nosotros -continuábamos diciendo- no entran dentro de la ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado ni en el caso de la nuera del poeta Juan Gelman ni las muertes de Zelmar

¹⁵⁹ <http://www.lr21.com.uy/politica/260845-tabare-vazquez-no-hay-punto-final>

¹⁶⁰ *Ibíd.*

Michellini y Héctor Gutiérrez Ruiz. Pero asimismo -así lo dijimos- porque madres son todas las madres, padres son todos los padres, hermanos son todos los hermanos y uruguayos somos todos los uruguayos, en aquel momento, en esa noche y ante cientos de miles de personas dijimos: el gobierno promoverá rápidamente, sin distinción de clase alguna, la reparación de todas las víctimas de los hechos acaecidos en aquellos terribles años que tanto hirieron y dividieron a la sociedad uruguaya. Y cuando dijimos esto hubo aplausos. Y hasta el día de hoy, hasta hace muy pocos días atrás, nunca nadie nos vino a reprochar que dijéramos esas palabras”¹⁶¹.

Responde con vehemencia a quienes en esos días lo habían cuestionado al suponer que su intención era decretar un punto final.

“Lo sucedido, lo realizado durante los 26 meses transcurridos desde entonces, es conocido, pues, entre otras causas, ha sido sistemáticamente informado por el Poder Ejecutivo. Contrariamente a lo que algunos irresponsables han dicho, el gobierno no ha titubeado en el ejercicio de sus competencias ni ha mezquinado información ni ha inventado o escondido hallazgos. Tampoco ha actuado empujado por el odio ni motivado por el revanchismo ni la venganza ni encandilado por medidas efectistas ni buscando un puñado de votos. No somos víctimas del agnosticismo cívico ni de la rebeldía de mampostería. Hemos dado y seguiremos dando pasos que por cierto no apuntan ni a la historia oficial ni al punto final. Lo hemos dicho: no hay punto final. Mientras haya un hombre sobre la tierra habrá historia. No hay fin de la historia. No existe la historia oficial. Para nosotros no hay fin de la historia; existe la historia a secas y ésta nunca es en blanco y negro. Además, como bien lo señalaba Marc Bloch, la historia no es un anticuario que se mira desde el pasado; la historia es una ciencia de los hombre que se hace desde el presente. Por otra parte, una fractura política y social de la magnitud que los uruguayos vivimos no se cierra en un acto y en un momento determinado. No es posible extirpar el dolor que vive en la memoria por medio de un conjunto de medidas, por muchas y bien intencionadas que éstas sean. Las heridas no curan por decreto ni se decreta el reencuentro. Se trabaja duro y fuerte para lograrlo y se logra quizás espontáneamente. Por eso nuestros pasos se dirigen a: en primer lugar: responder al menos en parte al dolor a quienes fueron objeto de graves violaciones a los derechos humanos en el pasado reciente, y en segundo lugar: entregar a las nuevas generaciones, a nuestros hijos y a nuestros nietos, una nación cuya conciencia moral se haya fortalecido en términos de verdad, justicia y nunca más”¹⁶².

Reafirma que su gobierno se compromete a continuar en el camino de la búsqueda de la verdad y la justicia, de mantener la memoria y de reparar a las víctimas.

“Somos nosotros quienes para construir el futuro hemos de dárselo todo, incluso nuestra propia vida. Ahora bien, para dar es necesario poseer y todo lo que poseemos lo heredamos del pasado. Por eso, de todas las necesidades del alma humana una de las más vitales es el pasado y este

¹⁶¹ <http://www.lr21.com.uy/politica/260845-tabare-vazquez-no-hay-punto-final>.

¹⁶² *Ibíd.*

pasado con generosidad desde el presente y en la memoria, debemos ofrecérselo al futuro. La memoria, pero también la verdad, porque aunque a veces parece que la verdad profundiza las divisiones en lugar de cicatrizar las heridas, la verdad es el único camino para poder superar las heridas y zonas oscuras que tiene cada sociedad, como están en estos libros que ustedes van a ver dentro de algunos minutos. La verdad a veces duele, pero siempre es revolucionaria, como decía nada menos que Antonio Gramsci. La verdad, entonces, para comprender el presente y para hacer realidad la posibilidad de un futuro mejor entre todos los uruguayos y nadie, absolutamente nadie, puede negar que hemos trabajado y lo seguiremos haciendo para intentar llegar a la verdad toda, toda la verdad. Memoria y verdad, pero también justicia, la justicia como conjunto de reglas y normas que a partir de determinados valores de convivencia establecen un marco adecuado para las relaciones entre personas e instituciones, pero también la justicia como poder del Estado y como sistema que trasciende al mismo. Y la justicia está actuando, como no lo había hecho hasta hace muy poco tiempo y ustedes lo saben, no voy a hablar de lo que está haciendo la justicia, la ciudadanía lo sabe. Y seguiremos contribuyendo con ella en busca de esa verdad, tanto como cuanto sea necesario, tanto como lo dice el programa de gobierno en su página 51 (textual): “Igualmente, verdad y justicia se deben sumar para conocer en el marco de la constitución y la ley lo sucedido con las personas que fueron asesinadas por agentes estatales durante la dictadura y el período autoritario que la precedió. Memoria, verdad, justicia, reparación. La reparación no como punto final, como algunos salieron a decir intentando interpretar nuestras palabras y tergiversando lo que nosotros decíamos. La reparación no como punto final, sino como conjunto de actos que expresan el reconocimiento y las responsabilidades que le caben al Estado ante el quebranto y el sufrimiento que han vivido tantos uruguayos y la nación, porque el Uruguay es su gente y uruguayos somos todos, porque la nación es lo que nos une a todos sin perjuicio de nuestra respectiva identidad, porque las naciones son memoria y tradición pero también son esperanza y proyecto, también son futuro y sobre todo son compromisos ciudadanos cotidianos, pero de largo aliento”¹⁶³.

Pero más allá de estas explicaciones el sentido y simbolismo que quiso darle Vázquez a esta conmemoración no tuvo el alcance que él pretendía.

Los medios de comunicación hacen un relato comparado de los sucesivos 19 de junio

“Al año siguiente el presidente Tabaré Vázquez no pudo estar presente, y fue el vicepresidente Rodolfo Nin Novoa el encargado de poner la ofrenda floral al pie del monumento.

Ese año el acto no terminó ahí, porque se realizaron diversos desfiles juveniles y militares. Al ser interrogado el entonces ministro de ganadería, José Mujica, respondió fiel a su estilo.

El 19 de junio de 2009, fue la última vez que Tabaré Vázquez estuvo presente como presidente en el acto del Nunca Más. Nuevamente hubo ofrenda floral, nuevamente palcos para las autoridades y nuevamente se realizaron los diversos desfiles.

¹⁶³ <http://www.lr21.com.uy/politica/260845-tabare-vazquez-no-hay-punto-final>.

En el año 2010 el presidente era José Mujica y Tabaré Vázquez estuvo presente para acompañarlo. En ese caso no se realizaron desfiles.

En 2011 el presidente Mujica estuvo al pie del monumento a José Artigas en la Plaza Independencia, y recibió diversos reclamos que no estaban relacionados a la temática.

En 2012 el acto que venía entibiándose año a año se terminó de enfriar y no se realizó. Las autoridades concurrieron a Sauce, Canelones para celebrar el natalicio de Artigas.

Finalmente en este 2013 se suspendió incluso el acto de Sauce porque según el intendente de Canelones se debía preservar la tranquilidad de los niños que iban a participar.

En el desfile varios gremios iban a manifestar por distintos conflictos que tiene el gobierno nacional y el departamental”¹⁶⁴.

La forma en la que se fue desvirtuando y diluyendo este intento de dar vuelta la página demuestra categóricamente que la resolución no estaba en sintonía ni con el sentir de la mayor parte de los integrantes de la fuerza política, ni de las organizaciones defensoras de los DDHH, ni de la opinión pública en general.

Es significativo comparar la magnitud que tiene la “Marcha del Silencio” de todos los 20 de mayo y la casi nula participación popular de los 19 de junio.

La recuperación del derecho de la información

La información a la que se había accedido sobre lo sucedido y producido durante la dictadura cívico-militar era escasa y parcial por lo tanto no nada daba cuenta de las sistemáticas violaciones a los DDHH ni del régimen institucional que le daba soporte. Tampoco de los mecanismos de seguimiento y espionaje que sufrían las personas e instituciones tanto a nivel nacional como regional.

A pesar de ello es sabido que una de las características que tienen las fuerzas armadas y policiales es registrar en forma escrita todos los procedimientos y hechos sucedidos. Evidentemente que la información existía y que había sido oculta de manera intencional para evitar la identificación de los responsables. Más allá del hecho de que las distintas unidades militares y policiales sistemáticamente negaran poseer información documentada de los hechos del pasado.

Para solucionar este tema el PE y PL impulsaron una ley general de archivos. La ley Nº 18.220 SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS aprobada el 20 de diciembre de 2007 establece un marco normativo que obliga a todos los organismos públicos a garantizar la conservación y la organización de los documentos así como entregar toda la documentación solicitada por el Archivo General de la Nación organismo rector dependiente del Ministerio de Educación y Cultura.

¹⁶⁴ www.subrayado.com.uy

El Archivo General de la Nación, es el órgano rector de la política archivística nacional con el objetivo de normalizar, diseñar y ejecutar las políticas y asesorar en la gestión documental y archivística. De esta manera se crea el Sistema Nacional de Archivos que está compuesto por Archivos Públicos y privados del Uruguay.

Esta ley, si bien es de carácter general tiene una clara intencionalidad de obligar a los organismos vinculados a los aparatos represivos a tener la obligación de brindar esa información.

Varios años después de puesta en vigencia la ley un equipo de investigadores de la Universidad de la República accedió a varios de los archivos que había producido la dictadura. En ese sentido, el decano de la Facultad de Humanidades reflexionaba en una entrevista sobre el alcance de este trabajo.

Ante la pregunta de si cree que se ha avanzado en los últimos años en materia de verdad sobre la dictadura uruguaya responde:

“Hasta el momento, entre archivos estatales, privados y del exterior, el equipo que coordino revisó alrededor de 27 archivos, entre ellos catorce estatales. El balance es de avance, pero limitado con relación a todo lo que aún resta por saber. Si bien no hay una consulta pública autorizada a los archivos de la dictadura, Uruguay ya tiene tres leyes de archivos y de hábeas datas muy importantes”¹⁶⁵.

Se ha avanzado en materia legislativa lo que genera un contexto favorable para que la justicia pueda desarrollar su tarea y proceder a investigar. Esta apertura en el acceso a la información permite perforar en buena medida el hermetismo de las FFAA.

Como se mencionó en el apartado de las investigaciones históricas el equipo de historiadores tuvo una tarea ardua ya que se enfrentó con el estudio de varios archivos que tenían diferentes criterios de orden y de clasificación de la información. Por lo tanto el trabajo consistió en ir reuniendo diferentes materiales para poder armar una trama sobre cada caso concreto y además poder disponer de una comprensión global del mecanismo represor y su lógica de registro de los hechos.

Al respecto Rico comenta: *“Entre los archivos que pudimos ver están los de Inteligencia policial, los de la Cancillería (que es un ámbito fundamental para poder investigar las implicancias del poder civil con el poder militar en la estructuración del régimen dictatorial cívico-militar) y algunos de origen militar. También está el archivo de fichas clínicas de Sanidad Militar, que fue hallado hace poco tiempo y que en los últimos meses el equipo ha podido, mediante la autorización de la presidencia, trabajar en la búsqueda de detenidos que fueron atendidos en el Hospital Central de las Fuerzas Armadas y para tratar de encontrar también detenidas que dieran a luz en el Hospital Militar. Uno de los objetivos fundamentales en esta búsqueda es saber de María Claudia Irureta*

¹⁶⁵ Entrevista realizada a Álvaro Rico en “Página 12”, el día 3 de octubre de 2012.

*Goyena de Gelman, en la medida en que varios testimonios señalan el alumbramiento de Macarena, su hija, en el Hospital Militar*¹⁶⁶.

Esta tarea se continuó desarrollando en forma independiente de la Secretaría de Seguimiento de la COPAZ. Es una investigación se desarrolló en la UDELAR con financiamiento de la CSIC. En la presentación final de los trabajos del equipo investigador, el rector de la UDELAR plantea:

“Es un doloroso honor presentar esta obra mayor. ¿Quién puede asomarse al abismo de sufrimientos de los que aquí se da detallada cuenta sin sentir un lacerante dolor país?”¹⁶⁷.

El resultado final del trabajo consiste en tres voluminosos tomos que dan cuenta de numerosas historias, de las más oscuras de la vida de la nación.

El tomo I se refiere a los asesinatos, a las personas que murieron en condición de prisión y los secuestrados que nunca fueron liberados. El tomo II se refiere a la globalidad de la acción represiva a través de torturas, dentro y fuera de la nación con el objetivo de crear pánico entre la ciudadanía como práctica de imponer el terror. El tomo III analiza el contralor y espionaje realizado a gremios y partidos políticos así como el accionar de la sociedad uruguaya comienza a avanzar en materia de DDHH a partir de 1985. Estos tres tomos vienen a complementar los 5 anteriores realizados en el marco del convenio suscrito entre la Presidencia de la República y la UDELAR.

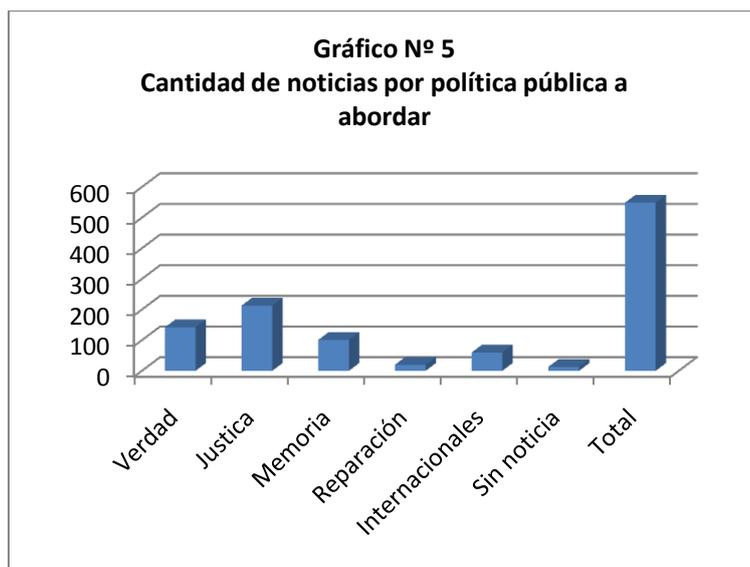
Más allá de los voluminosos informes quedó para el país un conjunto de información que sistematiza lo sucedido en nuestro país en la última dictadura cívico-militar. Período al cual muchos uruguayos tienen legítimo derecho a conocer. Si bien las tres leyes promulgadas lo hacen dentro de un marco general que abarcan todos los temas, para el caso de las violaciones a los DDHH permiten a quienes sufrieron los efectos de la dictadura saber que tanto se registró sobre su acción de oposición y resistencia.

vii. Otra agenda de información robusta

Con el objetivo de presentar un panorama acerca de la agenda en información sobre las políticas públicas de verdad, justicia, memoria y reparación se realizó, al igual que para el período de Batlle, una cronología histórica de prensa escrita en base al relevamiento del semanario Brecha para el período 2005 al 2010. Para el período del gobierno de Vázquez se relevaron 549 noticias vinculadas a este tipo de políticas públicas en tópico en justicia de transición de las cuales 213 corresponden a noticias que abordan temas vinculados a políticas de justicia, 142 a políticas de la verdad, 101 sobre políticas de memoria, 60 a noticias internacionales, 20 sobre reparación y 13 que no corresponden a ningún tipo de políticas.

¹⁶⁶ Entrevista realizada a Álvaro Rico en “Página 12”, el día 3 de octubre de 2012.

¹⁶⁷ “Investigación Histórica sobre la dictadura y el terrorismo de estado en el Uruguay (1973-1985) Tomo I, p 9.



Fuente: elaboración propia

Como primera conclusión del análisis del relevamiento se observa que el debate se organiza de la siguiente manera, se releva una mayor cantidad de noticias sobre políticas de justicia, luego de la verdad, memoria y reparación. En la agenda del tema el contexto internacional y regional tiene un peso significativo ya que representan el 11% del total de las noticias.

Si analizamos el período vemos que las políticas de justicia adquieren una especial importancia debido a la cantidad de juicios que se concretaron a civiles, policías y militares de relevancia. Respecto a las políticas de la verdad se observa que las noticias sobre las investigaciones en los establecimientos militares son las de mayor cobertura por la relevancia que adquiere el hallazgo de los cuerpos de detenidos desaparecidos.

CAPÍTULO 5

“UNA PAUTA COMPARATIVA ENTRE DOS PERÍODOS DE GOBIERNO EN TÓPICOS DE JUSTICIA EN TRANSICIÓN”

i. Los factores condicionantes

La ubicación ideológica de los presidentes en el continuo izquierda-derecha

En primer lugar como está planteado en la hipótesis de este trabajo cuanto más a la izquierda se ubican los presidentes en el continuo ideológico de izquierda-derecha hay mayor probabilidad de que se diseñen políticas de verdad, justicia, reparación y memoria. Si comparamos a ambos presidentes vemos que el sector político que representa Batlle se ubica en el centro-derecha. Es decir dentro de la derecha sería el ala más cercana al centro y por lo tanto más progresista. Según Bobbio (1995) el *centro derecha*, está representado por partidos conservadores que son fieles al método democrático y que se detienen en la igualdad ante la ley. Esto implica el deber por parte del juez de aplicar leyes de manera imparcial. Está integrada por movimientos y doctrinas liberales y a la vez igualitarios. En el caso de Vázquez el sector político que representa se ubica en el centro-izquierda. Es decir que dentro de la izquierda sería el ala más cercana al centro. Según el autor el *centro izquierda* se compone del socialismo liberal y la socialdemocracia. Incluye movimientos y doctrinas liberales y a la vez igualitarios. En el continuo izquierda-derecha sería un centro cercano a la izquierda.

En ambos casos presentan características y convicciones que contribuyen a que exista una apertura en el abordaje de parte de ambos gobiernos. En el caso de Batlle éste busca diferenciarse del Foro Batllista incluso busca aliados en el partido de la oposición y logran implementar la COPAZ con participación del FA. En el caso de Vázquez éste representa a un partido que desde su surgimiento proclama por la garantía y promoción de los DDHH en general. En particular el abordaje de las violaciones a los DDHH producidas durante la dictadura están contempladas en el programa del FA aprobado en el Congreso.

La aprobación presidencial

A mayor porcentaje de aprobación por parte de la ciudadanía hacia el presidente mayor probabilidad de que la agenda de derechos humanos de los presidentes se tramite exitosamente. Esta variable se mide en función de encuestas de opinión.

Encuestadora	Batlle					Vázquez				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Cifra	39	s/d	s/d	s/d	s/d	70	s/d	s/d	56	s/d
Equipos	31	28	9	7	12	52	50	41	49	64
Factum	41	s/d	s/d	s/d	s/d	63	55	52	57	s/d
Interconsult	48	37	s/d	s/d	s/d	54	49	54	48	61
Promedio	40	32	9	7	12	60	51	49	52	62

Fuente: elaboración propia en base a datos de encuestas proporcionados por el ICP

Más allá de la posición de la ciudadanía sobre las políticas de DDHH estos datos son elocuentes en cómo se relaciona la aprobación de la gestión presidencial con la situación general del país.

Batlle comienza su mandato con relativos buenos guarismos. A pesar de vivir el país la recesión que había comenzado a fines de 1998 y que se acrecienta en 1999, las primeras acciones del presidente le generaron cierta simpatía y aprobación popular. La aparición de Macarena Gelman, el hecho de recibir en la sede del PE en forma por demás amable a los Familiares de detenidos-desaparecidos y la instrumentación de la COPAZ tienen que haber coadyuvado para explicar parte de su aprobación. Naturalmente, desatada la peor crisis de la historia del Uruguay, esa imagen se vino al suelo. Cuando asume Vázquez la presidencia cuenta con el apoyo inicial más fuerte, la llamada "luna de miel" de los primeros meses de gobierno. A lo largo de todo su gobierno mantiene guarismos de altísima aprobación pero resulta imposible determinar que tanto fueron determinados por sus políticas de DDHH. Lo que sí puede afirmarse es que con ese respaldo, las políticas que desarrollara serían un colchón más que suficiente para disimular cualquier desaprobación.

El tipo de relacionamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

La hipótesis planteada es primero que a mayor NEF que respaldan al PE en ambas cámaras crecen las probabilidades de que la agenda de DDHH de los presidentes se tramite exitosamente y segundo a mayor disciplina partidaria en ambas cámaras crecen las probabilidades de que la agenda de DDHH de los presidentes se tramite exitosamente.

Si nos detenemos a analizar ambos períodos de gobierno, en función del tipo de relacionamiento entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en base al número efectivo de facciones en el parlamento que apoyan al presidente, vemos que en el caso de Batlle existió poca cooperación a la

interna de su partido mientras que en el caso de Vázquez sucedió lo contrario. Por lo tanto es de esperar avances limitados en el primero y avances más profundos en el segundo caso.

Como se mencionó antes el PC durante el período de gobierno de Batlle presenta el NEF más bajo del período 1942 al 2010 analizado por Chasqueti (2010). El NEF se ubica en el entorno de 2 fracciones efectivas por partido en el parlamento. Sin embargo la interna del PC responde a un modelo de partido fraccionalizado. Esto significa que las dos alas principales, el ala batllista, el ala progresista del partido y el ala no-batllista más bien de tipo conservadora, en algunos casos no cooperan entre sí, e incluso en algunos temas como el referido a las violaciones a los DDHH se paran en la vereda de enfrente.

Como es sabido el ala liderada por el Foro Batllista y encabezada por Sanguinetti mantuvo una postura de no abordar el tema bajo el argumento de priorizar la paz y la consolidación de la democracia. Incluso estas respuestas eran elevadas ante los reclamos de organismos internacionales que forman parte del sistema internacional de protección a los DDHH y que el Uruguay forma parte.

En cuanto al análisis del Nivel de Disciplina Partidaria vemos que durante los dos primeros años de gobierno el Presidente Batlle contó con una disciplina del 83,3% y una indisciplina del 17,6%. Si bien el PC logra promedios altos de disciplina la indisciplina se manifiesta en las fracciones y no en los legisladores individuales. De todas formas como ya lo mencionamos antes el presidente sabe que no cuenta con el apoyo del Foro Batllista si envía alguna iniciativa legislativa que procure resolver algún tema de violación a los DDHH producidas durante la dictadura. En este sentido le era muy difícil llevar a cabo políticas públicas en tópicos de justicia en transición. Paradójicamente con el acuerdo del principal líder de la oposición, el Dr. Tabaré Vázquez.

Esta falta de apoyos en el parlamento por parte del ala conservadora de su partido y por algunos sectores del Partido Nacional generó como consecuencia que el estatuto jurídico-institucional de la COPAZ debió quedar bajo la órbita de Presidencia.

En el caso del gobierno de Vázquez si lo analizamos en función del tipo de relacionamiento entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en base al número efectivo de facciones en el parlamento que apoyan al presidente la disputa principal a la interna del partido se expresa en torno a sectores *de izquierda moderada e izquierda radical*. *“En el largo plazo, mientras los partidos fundacionales presentan una media situada en el entorno de 2,5 fracciones efectivas y casi nunca superan la barrera de las cuatro fracciones, el Frente Amplio muestra promedios de fraccionalización superiores, lo cual supone que este partido aún no ha encontrado su punto natural de equilibrio. La reforma electoral de 1996 no modificó sustancialmente este panorama, manteniendo una fragmentación moderada del sistema de partidos, junto a un modelo de partido fraccionalizado en lo que hace a su estructura interna”*¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Chasqueti (2010) Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras”, p. 47. Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR. Montevideo.

Esos promedios de fraccionalización superiores se compensan con la disciplina casi perfecta que ha tenido el FA durante los últimos quince años. Según Chsquetti (2010, 256) desde que el Frente Amplio alcanzó el gobierno, su bancada de legisladores ha mostrado una disciplina perfecta.

El gobierno de Vázquez contó con amplias mayorías parlamentarias incluso es el primer gobierno luego de recuperada la democracia que se encuentra en esta situación de ventaja. En este sentido le era muy fácil llevar a cabo políticas públicas en tópicos de justicia en transición ya que sabía que contaba con el apoyo de su bancada y que estaba respaldado por lo acordado en el programa del FA. Los costos de transacción eran casi cero ya que no necesitaba negociar con la oposición.

Los ciclos de gobierno

El inicio o la finalización del ciclo de gobierno genera mayor posibilidad de que los gobernantes implementen políticas de verdad, justicia, memoria y reparación. Si nos detenemos a analizar el número de políticas instrumentadas en los primeros o últimos doce meses de gobierno vemos que en ambos coincide lo planteado en la hipótesis.

En los primeros doce meses se producen tiempos óptimos para aprobar políticas en tópicos de justicia de transición. La etapa de inicio o comienzo de un gobierno abarca los primeros doce meses y representa un momento inmejorable para que el gobierno se muestre frente a la ciudadanía activo y propositivo. De ahí que es un período propicio para lanzar iniciativas innovadoras y creativas que llamen la atención de la ciudadanía y que le otorguen un sello de identidad distintivo al gobierno.

En el caso de Batlle se destaca el gesto político de encontrar a la nieta de Gelman así como también la creación de la COPAZ. En el caso de Vázquez se identifican el cambio en el diseño de la Secretaría de Seguimiento a través del fortalecimiento y de la incorporación de la UDELAR, el pedido de informes a los tres comandantes de jefe, la investigación de establecimientos militares y la aparición de los dos primeros cuerpos de ciudadanos detenidos desaparecidos.

Lo mismo sucede con los últimos doce meses de gobierno donde los presidentes intentan mostrarse proactivos y dejar marcada su impronta. En el caso del gobierno de Batlle se producen los primeros enjuiciamientos a civiles involucrados en el gobierno de la dictadura, hecho que marca un hito en la historia ya que es la primera vez que se identifica y procesa con prisión a responsables de violaciones a los DDHH. En el gobierno de Vázquez se deciden retoman las investigaciones arqueológicas e históricas, se legisla la apertura a los archivos y al acceso a la información, se aprueba la ley de reparación, entre otros.

ii. De la instalación de la “paz” a la perforación de la ley de caducidad

Luego de que la ley de caducidad fuera ratificada por la ciudadanía en el referéndum de 1989 el tema comienza a perder fuerzas y los reclamos por verdad, juicio y castigo quedan en el olvido.

Las organizaciones de DDHH, casi en silencio primero y luego con la voz de los argumentos jurídicos buscaron vericuetos dentro de la ley de caducidad para que se dieran pasos a favor del juzgamiento de los represores.

El proceso fue lento y paulatino. El tema empieza a formar parte de la agenda pública con el anuncio del presidente Batlle de crear la COPAZ. Es interesante ver que tanto Batlle como Vázquez tienen la intención de producir una narración oficial con énfasis diferentes. En el caso de Batlle se prioriza un relato elaborado por una alianza de actores que son representativos de la sociedad uruguaya, partidos políticos, la iglesia, el PIT-CNT y la sociedad civil en defensa de los DDHH. Por su parte Vázquez propone un relato basado en el saber científico, apela al rigor de la ciencia y al saber acumulado de algunos referentes en la materia. Se podría decir que Batlle prioriza la representatividad social y política y Vázquez la seriedad y garantías de la investigación.

El aspecto común es que la información es clasificada, ordenada y sistematizada en un ámbito oficial específico para el tema dando un paso crucial ya que hasta la creación de la COPAZ las únicas fuentes de información que existían procedían de las víctimas o de sus familiares, que muchas veces eran desacreditadas. A partir de este momento las denuncias sobre violaciones a los DDHH cobran una legitimidad al ser reconocidas por el Estado. Este proceso se afianza con el fortalecimiento de la Secretaría de Seguimiento de la COPAZ durante el gobierno de Vázquez.

El presidente Batlle mediante el nombre de la comisión "Para la Paz" intenta imponer un sentir nacional respecto al tema donde la “paz”, es decir la calma, la tolerancia cobren fuerza respecto a los reclamos de "verdad" y "justicia". La intención del Presidente fue establecer un "estado del alma", crear un mecanismo que trabajara por la persuasión, por el diálogo con el objetivo de instalar consensos.

Más allá de su intención durante su mandato es procesado con prisión el primer integrante de la dictadura, el ex canciller Juan Carlos Blanco, por el secuestro de la maestra Elena Quinteros en la embajada de Venezuela en Uruguay. La causa determina que el secuestro fue en territorio extranjero y además se trata de un ciudadano civil, por lo tanto el caso se encuentra por fuera de la aplicación de la ley de caducidad. Si bien en esta oportunidad no llegó a estar 4 meses preso, queda demostrado que los involucrados en violaciones a los DDHH durante la dictadura “no son intocables” y la justicia puede ejercer su función.

En el mandato de Vázquez se profundiza la interpretación de la Ley de Caducidad y los delitos cometidos en el exterior fueron juzgados y condenados como lo es el caso del ex presidente Juan

María Bordaberry y Juan Carlos Blanco por el secuestro y asesinato de 4 uruguayos en Buenos Aires.

Luego de que los civiles fueran procesados, las organizaciones de DDHH formularon nuevas denuncias contra militares. Los primeros en ser procesados fueron José Nino Gavazzo y Ricardo Arab por múltiples homicidios.

Con el temor de ser extraditados a Argentina muchos ex represores “colaboraron” con la justicia uruguaya para ser imputados en el país e ir a una cárcel especial en Domingo Arena.

Poco a poco los casos investigados por la justicia se fueron comprobando y fueron procesados los represores más reconocidos, los que buena parte de la opinión pública identificaba como tales.

Si bien la ley seguía vigente ésta no fue un impedimento para que la justicia actuara y una vez que aplicara sus procedimientos se apresara a más represores que fueron presos.

Efectivamente luego de décadas la ley había sido “perforada”.

¿Qué había pasado con la paz?. Muchos ciudadanos en 1989 apoyaron la forma jurídica con la que se resolvía la situación, ya sea convencidos o asustados que si no salía aprobada la ley de caducidad volverían los tiempos violentos, o, al menos, momentos inciertos volverían a desarrollarse en el país.

Los propulsores de la misma siempre hacían referencia a dar vuelta la página, acusaban a quienes reclaman justicia de tener ojos en la nunca buscando su estigmatización, proclamando que el espíritu de las leyes votadas en el 1985 y 1986 habían sido de amnistía. Como complemento la Suprema Corte de justicia resuelve declarar la constitucionalidad de la ley.

Las fuerzas armadas en sus actos conmemorativos, en muchas oportunidades reivindicaban su rol en el proceso y manifestaban desaprobación sobre todo tipo de revisionismo.

El discurso oficial trató de hacer sinónimo revisionismo de revanchismo.

Por su parte, los defensores de los derechos humanos proclamaban la búsqueda de la verdad y la consumación de la justicia como único camino, más que para cerrar heridas, para que las mismas fueran evidentes y la sociedad tuviera noción de todo lo sucedido.

Los hechos demostraron, hasta el momento, que se puede vivir en paz con verdad y justicia, a medio camino, bajo un sistema democrático que se consolida.

iii. Los civiles enjuiciando a los militares

En relación a los juzgamientos de civiles y militares involucrados en violaciones a los DDHH la primera ventana que se abre consiste en las investigaciones y su posterior procesamiento de civiles que ejercían cargos de gobierno en la dictadura.

Durante la transición democrática los militares se encargaron de dejar claro que ellos no se iban a presentar a declarar ante la justicia civil porque en todo caso se iban a sublevar en armas. La amenaza era clara y contundente. Tal es así que en diciembre de 1986, el Tnte. Gral. Medina guardaba en la caja fuerte de su despacho una orden para que fuera a declarar a un juzgado penal civil el Mayor Nino Gavazzo demostrando su negativa a presentarse ante la justicia.

Este acto de rebeldía sentó un precedente y generó la necesidad de la búsqueda de una solución política. El Partido Colorado en su casi totalidad estaba a favor de buscar una solución política de corte legislativo, el Partido Nacional se dividió y el Frente Amplio rechazaba cualquier tipo de solución que no estuviera dentro del marco jurídico vigente. De las arduas negociaciones, discusiones y correlación de fuerzas es que se resuelve aprobar la Ley de Caducidad como forma de matizar la imposición militar.

¿Qué fue lo que pasó para que varios civiles y militares fueran presos?

En primer lugar transcurrieron 20 años de afianzamiento de la democracia, el paso del tiempo fue fortaleciendo al sistema democrático y al estado de derecho. Si bien el primer período de gobierno fue tomado como de transición los sucesivos fueron desarrollándose sin la amenaza de intervenciones directas de las FFAA. Las mismas estaban tranquilas sabiendo que el sistema político y el derecho positivo vigente los amparaba. Al consolidarse la democracia las FFAA poco a poco fueron ocupando su lugar tradicional y bajo el mando del Presidente. Asimismo se fueron integrando a algunas actividades de la vida nacional en acciones de tipo civil en un proceso paulatino de una integración social civilizada y pacífica.

En segundo lugar con el paso del tiempo el país fue cambiando paulatinamente y las fuerzas progresistas fueron ganando terreno en el sistema político. En 1989 el Frente Amplio gana las elecciones municipales de Montevideo, el MLN-Tupamaros se incorpora al Frente Amplio desechando cualquier intención de volver a tomar las armas. En las elecciones de 1994 se produce casi un triple empate entre los partidos mayoritarios y en 1999 el Frente Amplio gana las elecciones en primera vuelta perdiendo el balotaje contra el ala progresista del PC, Jorge Batlle. La fuerza política que antes tenía sólo un 20% del electorado en el año 1984 fue creciendo sin dejar de reivindicar su posición de respeto a la ley, pero en su lucha por verdad y justicia.

En tercer término, queda claro que con voluntad política es posible avanzar en verdad y justicia. La aparición de Macarena Gelman, hecho aprovechado políticamente por Jorge Batlle, era el

reconocimiento oficial y tangible de que las denuncias formuladas por las organizaciones de DDHH habrían de ser atendibles por toda la población. A su vez, Batlle, al formar la COPAZ, por sus objetivos y por sus integrantes, estaba dando vuelta la página de lo que había sido la política hacia los militares de los tres gobiernos democráticos que lo precedieron. En el gobierno de Vázquez como ya se mencionó todas las denuncias formuladas por el PJ fueron contestadas por el PE y habilitadas siempre y cuando no estuvieran comprendidas en la ley.

De todas maneras el alcance real de los juicios que se realizan a civiles y militares es muy limitado. Han sido sometidos a la justicia los civiles y militares más notorios y en algunas escasas situaciones militares que, en su momento estaban de guardia al momento de que se produce un fallecimiento de un detenido.

Los juicios a los civiles demostraron que el camino de la justicia es posible y que con voluntad política se puede “perforar” la ley que en sus inicios ofició como excusa de bloquear la actuación de la justicia. Los “intocables” dejaron de serlo y esta vez sin poder de amenazas.

iv. De una reparación incipiente a una reparación que se consolida

Desde el retorno a la democracia el tema de las reparaciones estuvo presente. Con la asunción a la Presidencia del Dr. Julio María Sanguinetti, se aprobaron dos leyes reparatorias de algunas violaciones de los DDHH durante la dictadura. La Ley Nº 15.737, llamada "Ley de Pacificación Nacional" conocida como ley de amnistía, fue sancionada el 8 de marzo de 1985. En ella se estableció, en primer lugar, amnistía a todos los delitos políticos comunes y militares conexos cometidos a partir del 1º de enero de 1962. En segundo lugar, se reconoce el derecho a todos los uruguayos exiliados por razones políticas que deseen retornar al país, mediante la creación de la Comisión Nacional de Repatriación¹⁶⁹. La Ley Nº 15.783, conocida como "Ley de Restituidos", fue aprobada el 28 de noviembre de 1985 y en ella se establece la reincorporación a sus lugares de trabajo de aquellos empleados públicos destituidos por motivos políticos, ideológicos o gremiales o por mera arbitrariedad entre el 9 de febrero de 1973 y el 28 de febrero de 1985. Se reincorporan más de 10.000 funcionarios y se otorgan más de 6.000 pensiones a las familias de empleados públicos que murieron por causas represivas¹⁷⁰.

Estas leyes tuvieron una importancia muy significativa, ya que fueron medidas iniciales adoptadas por el primer gobierno democrático. Sin embargo, estas leyes siguen sin resolver el problema central: la responsabilidad de las FFAA en las violaciones a los DDHH.

¹⁶⁹ Ley Nº 15.737 "Ley de Amnistía y Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)". Tomada de "Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos En cumplimiento del Artículo IV de la Ley 15.848". Tomo IV. Documentación. pp. 111 a 113.

¹⁷⁰ Ley Nº 15.783. Tomado de Investigación Histórica sobre la Dictadura y el Terrorismo de Estado en el Uruguay (1973-1985). Tomo III. Las violaciones a los derechos políticos. La represión a los partidos. Movimiento obrero. Universidad y estudiantes. p. 489.

Interesa resaltar que en nuestro país existe una cultura del "perdón" o "amnistía" para resolver conflictos políticos. Los partidos tienden a buscar consensos. Estas conductas repetitivas en la historia de los partidos políticos constituyen una cultura política basada en el acuerdo.

Si nos remitimos a lo largo de la historia del siglo XIX, vemos que al finalizar las guerras civiles, los conflictos más importantes se resolvían por medio de pactos. Ejemplos de ello son el convenio celebrado el 8 de octubre de 1851, la "Paz de Abril" en 1872 y el "Pacto de la Cruz" en 1897. Esta forma de hacer política se repite también en el siglo XX. En 1904 es acordada la "Paz de Aceguá"; en 1935, durante la dictadura de Terra, se resuelve por medio de un decreto del PE amnistiar a los insurrectos, dejándolos en libertad y olvidando la represión¹⁷¹.

Esta manera de resolver los legados de la dictadura se repite en 1985 cuando los partidos aprueban la Ley de Amnistía o de Pacificación Nacional. Con esta ley se busca establecer un perdón general para poder instalar una paz nacional. Es interesante analizar esta forma de hacer política a nivel nacional contextualizándola en nuestro continente. Según el estudio realizado por Sikkink y Booth (2008) sobre los juicios de derechos humanos en los períodos de transición democrática en América Latina se llevaron a cabo diversos tipos de amnistía en 16 de los 19 países estudiados. Muchos de ellos aprobaron leyes de amnistía que, como la uruguaya, excluían algunos actores y actos¹⁷².

Luego de 15 años, al asumir Batlle la presidencia se promulgan tres leyes que atienden a sectores específicos y que, en la misma línea del primer gobierno de Sanguinetti se basan en reparaciones que otorgan derechos de tipo jubilatorios. De esas tres leyes la principal es la Ley N° 17.449 que le computa como años trabajados a los trabajadores de la actividad privada durante el exilio, la detención, la cárcel y la clandestinidad solo a los efectos jubilatorios.

Al asumir el gobierno de izquierda el tema de implementar mecanismos que apunten a una reparación integral seguía pendiente. Quienes habían estado exiliados, presos, clandestinos o detenidos por razones políticas aún no eran visibilizados como víctimas del terrorismo de estado. Hasta el momento solo se había abordado el tema de las desapariciones forzadas.

Al inicio del gobierno de Vázquez se aprobaron leyes reparatorias como la N° 17.919, N° 17.949 y N° 18.033 que presentan una clara continuidad con el gobierno de Batlle y apuntan específicamente a computar años para los efectos jubilatorios.

Tras las presiones internacionales de los tratados suscritos por el gobierno nacional, por las leyes implementadas en la región y por la presión ejercida por la organización en defensa de los DDHH CRYSQL es que se produce un cambio sustancial.

¹⁷¹ Pivel Devoto, J y Ranieri, A (1984) La amnistía en la tradición nacional. Montevideo, pp.179, 326 a 328. Biblioteca Por la Patria.

¹⁷² Sikkink, K y Booth Walling, C (2008) La cascada de justicia y el impacto de los juicios de derechos humanos en América Latina. Cuadernos del CLAEH N° 96-97. Montevideo.

Se aprueba la ley Nº 18.596 la que se acerca un poco más a la noción de lo que se entiende por reparación integral. Como ya se mencionó a lo largo del trabajo, la reparación integral requiere de un componente simbólico, es decir de un mensaje claro por parte del estado en el que se manifieste los daños ocasionados y la necesidad de que esa persona sea reparada, un componente material que implica una restitución a la situación anterior al quiebre de la democracia y una compensación monetaria como forma de viabilizar la inserción completa a la sociedad. Esta ley reconoce como víctimas a ser reparados a detenidos, detenidos desaparecidos, nacidos en cautiverio, fallecidos, exiliados, clandestinos.

Lo fundamental es que se reconocen a estas personas como víctimas que han sido sometidas a violaciones a los derechos humanos por parte del aparato del estado bajo la dictadura. Además se da un paso significativo al reconocer a los militares destituidos y perseguidos que habían sido considerados traidores durante la dictadura como víctimas a ser reparados.

Este proceso llevó 20 años de democracia lo que da cuenta de que no se trataba de un tema simple, tanto por lo la interpretación de lo que había sucedido en el pasado, los efectos que en ese momento tendría y lo que quedaría como relato histórico de lo sucedido.

Para que todos estos cambios sucedieran pasaron básicamente tres cosas: el tema de los DDHH se mantuvo vigente en buena parte de la ciudadanía como lo demuestran las marchas del silencio del 20 de mayo, instituciones de la sociedad civil, especialmente Crysol, establecieron una continua actividad militante de reclamos y que el partido de gobierno tenía mayoría parlamentaria.

Además, más de la mitad de la ciudadanía se había pronunciado electoralmente por un programa que establecía un marco de referencia de avance en relación a estos temas. El Frente Amplio es un partido que siempre había reivindicado el tratamiento de los DDHH en forma integral y como política de estado.

Entonces si se compara al gobierno de Batlle con el de Vázquez en relación a las políticas de reparación como conclusión general se puede decir que existe cierta continuidad en la concepción de la reparación hasta casi el final del mandato de Vázquez. A partir del año 2009 es que se produce un quiebre en el abordaje del tema donde se asume la responsabilidad del estado en la vulneración de derechos y además se amplía la noción de víctimas a otros actores que hasta el momento eran invisibilizados.

Si nos detenemos en el apoyo parlamentario de cada uno de los presidentes encontramos claras diferencias. El gobierno de Batlle se caracterizó por ser un gobierno minoritario y el de Vázquez un gobierno de mayorías especiales. Esto hace que en el último caso el presidente tenga un margen de maniobra mayor para implementar leyes que a priori no son consensuadas.

Si observamos las estrategias de presión o incidencia de la asociación CRY SOL vemos que se encontraban debilitados durante el período de gobierno de Batlle por problemas internos a la organización. Recién a partir del gobierno de Vázquez se fortalecen y comienzan a desplegar estrategias de movilización y de presión para que el tema del derecho a la reparación integral adquiriera legitimidad y sea tomado en cuenta por la agenda pública. Como ya se mencionó el hecho político más significativo, que coloca sobre la mesa de las políticas públicas el tema de las reparaciones, fue el recibimiento formal de representantes de CRY SOL por parte del entonces Presidente de la República Dr. Vázquez.

Visto en perspectiva a 30 años de democracia puede afirmarse que esta lucha tuvo sus altibajos sobre todo con la ratificación ciudadana de la ley de caducidad en el año 1989 y con los gobiernos siguientes de 1990 a 1999. Pero mirando la tendencia general vemos que fue en aumento, en forma lenta pero sostenida, lo que permite ir consolidando un proceso de reparación a medio camino pero cada vez más cercano a lo que se propone en el sistema de derecho de protección internacional.

v. Del “Estado del Alma” a “Nunca Más Uruguayos contra Uruguayos”

Estas dos frases emblemáticas que representan las posturas de Batlle y Vázquez sobre los DDHH pretendieron, en ambos casos, decir algo más que un título sobre una solución de un problema del pasado reciente. Son frases que representan y a la vez resumen el pensamiento presidencial y la impronta que pretenden darle al tema.

Los dos hablan al futuro, hacia lo que aspiran que suceda más adelante, a cuenta de dejar, al menos en estas frases, lo sucedido en el pasado. Son intentos de mirar hacia adelante, pero que no logran desprenderse de lo sucedido durante la dictadura y en parte son un reflejo de lo vivido en democracia y en cómo se ha dado la tramitación política de las violaciones a los DDHH.

El “Estado del Alma” es una apelación a que la población deje a un costado todo lo sucedido en el pasado para dar lugar a una nueva forma de relación entre los uruguayos sobre estos temas. Se intenta dejar a un lado el pasado violento que atentó contra los principios fundamentales del hombre, un pasado que parece tan lejano pero que es cercano. Un pasado que ha sido poco abordado por la sociedad y por los consecutivos gobiernos democráticos.

El presidente Batlle tenía a su favor dos antecedentes muy poderosos, en su gobierno había recuperado la identidad de Macarena Gelman, identidad que expresamente se venía ocultando a pesar de la incansable búsqueda de su abuelo. Además crea la COPAZ, primera iniciativa que apunta a averiguar lo sucedido en relación a los detenidos desaparecidos y se instala como un lugar de encuentro de personas que representaban a sectores tradicionalmente enfrentados.

Por su parte el “Nunca Más Uruguayos contra Uruguayos” también es un apelativo moral y práctico que apunta a amortiguar diferencias en relación al abordaje del tema. Esta frase tiene una temporalidad mucho más vasta: habla del pasado, del presente y del futuro. A diferencia de la anterior, no es una frase negadora de lo acontecido. Habla de lo que pasó y llama la atención sobre la importancia de que nunca más vuelvan a suceder. La fuerza que tiene a nivel internacional el “Nunca Más” opaca la referencia concreta que hace a nuestro país. El “Nunca Más” hace referencia a nunca más terrorismo de estado y apunta a la reflexión para que esta situación no se vuelva a repetir. Al decir “uruguayos contra uruguayos”, plantea, aún sin que hubiese tenido la intención semántica, a dos contendientes en la lucha, relato que es falso desde el punto de vista histórico y fáctico.

Es llamativo que a pesar de los avances significativos que tuvo el gobierno tras el emprendimiento de las investigaciones arqueológicas e históricas el presidente haya instalado ese día que “tira por la borda” la línea impulsada. Los primeros hallazgos de los cuerpos de desaparecidos, los innumerables documentos que evidencian que las violaciones a los DDHH eran sistemáticas e implementadas por agentes del estado y que existía una red de represión a nivel regional denominada Plan Cóndor. La evidencia fáctica que demuestra que sí existieron detenciones arbitrarias y luego desapariciones, que fueron enterrados sus cuerpos con el objetivo de que no fueran hallados. En síntesis los hechos hablan por sí solos en la dictadura cívico militar no hubo enfrentamientos sino abuso a discreción del ejercicio de poder.

Se podría decir que ambos presidentes intentaron darle una lectura simbólica propia al tema apelando a diferentes palabras. Una que alude más a lo efímero y a una retrospectiva individual el “estado del alma” y otra que apunta más a una leyenda emblemática de las organizaciones en defensa de los DDHH “nunca más violaciones a los DDHH”. En ambos casos, en ambas frases, se quiso sintetizar el inicio del fin del abordaje del tema de los DDHH. En ambos casos quedó demostrado que las palabras no cierran las heridas que provocan la falta de verdad y justicia.

A MODO DE CIERRE

A 30 años del retorno a la democracia en Uruguay aun quedan muchos asuntos pendientes por dilucidar referidos a los DDHH en general y a las violaciones a los DDHH producidas por la dictadura cívico-militar, en particular. A medida que se concreta un nuevo paso, lo avanzado se resignifica y por ende se replantean nuevos caminos. Esta relación dialéctica implica un gran desafío para la para la multiplicidad de involucrados en el tema.

Familiares de detenidos-desaparecidos, personas que vivieron la represión en carne propia, militares, policías y civiles que en distinto grado participaron de las violaciones a los DDHH, nuevas generaciones de militares y policías, políticos que a lo largo de tres décadas mantuvieron diferentes posiciones al respecto, opinión pública interesada y potencialmente movilizadora en el asunto, y aquella que cree que el tema refiere al pasado y que por lo tanto debe ser olvidado, organismos internacionales en defensa de los DDHH y ciudadanía en general, son todos actores que juegan desde lugares diferentes en el escenario de decisión en el proceso de justicia de transición.

Haber elegido el período 2000-2010 no es casual. Durante los Gobiernos de Batlle y Vázquez comenzó a haber un punto de inflexión en el reconocimiento del tema como asunto público a resolver. Tal es así que se diseñaron e implementaron medidas concretas con el fin de abordar alguna de las aristas que este tema vasto presenta. Es el momento en que desde el Estado se comienza a reconocer y a actuar de manera radicalmente diferente respecto a los primeros 15 años de democracia.

La investigación de la tesis se centró, a través de la información proporcionada por informantes calificados y el análisis de fuentes documentales, en ordenar y conceptualizar datos y hechos sucedidos en este período a los efectos de realizar un aporte académico sobre el desarrollo del tema, logros alcanzados y las limitaciones que conllevan, hipótesis validadas y refutadas, así como también nuevas incertidumbres que plantea un tema de múltiples abordajes.

La investigación científica siempre busca correr el velo de algo desconocido, para descubrirlo y explicarlo. El tema seleccionado cuenta con la complejidad de que hasta el momento no ha sido abordado por la academia nacional, existe una ausencia de masa crítica que deja al desnudo la necesidad de dialogar y discutir con otras producciones científicas. Además es un tema en el que por sus características la subjetividad adquiere un rol central y es desde el análisis científico que se debe depurar lo más posible preconceptos y arribar a conclusiones que se respalden con teorías y datos empíricos.

También la desinformación y la contra información dificultan la aproximación a la realidad desafío que se presenta en forma permanente. Es en este terreno en el que se conceptualiza y se buscan y analizan datos que verifican o relativizan las hipótesis planteadas.

El aporte fundamental que realiza la tesis es conjugar teoría y datos dejando en evidencia la arena movediza por la que este tema transita, así como demostrar la posibilidad cierta que se puede avanzar académicamente en este campo de estudio.

Conjugar los principios de la justicia transicional con hechos que varían a lo largo del tiempo constituye un desafío: la certeza de que el campo de acción varía de manera permanente, ante la posibilidad de un nuevo hallazgo fáctico, ante la definición de un asunto público, ante un cambio de políticas, entre otros. La justicia transicional es un proceso dinámico, que se transforma permanentemente por hechos y por escenarios de acción social y política en donde se materializa la correlación de fuerzas de los actores en cuestión.

Por todo lo dicho, resulta evidente que no se trata de un tema cerrado. Por el contrario, lo que se busca es construir herramientas conceptuales que puedan ser de utilidad ante el advenimiento de nuevos escenarios.

Queda mucho por seguir avanzando en investigaciones que analicen políticas públicas en tópicos de justicia transicional, tanto desde el campo de las ciencias jurídicas, ciencias sociales y en especial desde la ciencia política.

El abordaje de estos temas tiende a ser desde enfoques puntuales, aislados de la globalidad de la problemática y por actores que sus voces tienen fuerzas dispares para incorporar sus puntos de vista al debate general.

La academia, a través de la concreción del convenio marco de la UdelaR con Presidencia de la República ha sido clave. Se avanzó significativamente en materia de hallazgos y sistematización de información, para dar un viraje fundamental respecto a los años anteriores al 2005. Sin embargo, ni en la agenda pública, ni en la académica estos temas han tenido el tratamiento que su relevancia merece.

Es sabido que las sociedades que sufrieron situaciones dramáticas prefieren no hablar de sus peores historias y les cuesta asumirse como sociedades violentas que fueron capaces de violar DDHH esenciales. Ese mecanismo de negación genera la inercia del olvido y de las no palabras. Pero la academia no puede permitirse el silencio y el olvido. Por el contrario, debe ser el motor que ponga en funcionamiento el interés activo de la ciudadanía por saber y conocer su pasado reciente.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Fernández, Paloma, (2008) *“Políticas de la memoria y memorias de la política”*. Alianza Editorial. Madrid.
- Aguilar Villanueva, Luis (1992) *“La Hechura de las Políticas”*. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Aguilar Villanueva, Luis (1993) *“Problemas públicos y agenda de gobierno”*. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Allier Montaño, Eugenia (2010) *“Batallas por la memoria. Los usos políticos del pasado reciente en Uruguay”*. TRILCE. Montevideo.
- Ambos, Kai (2009) *“El marco jurídico de la justicia de transición”*. En: *“Justicia de Transición. Informes de América Latina, Alemania, Italia y España”*. Konrad Adenauer Stiftung. Montevideo.
- Ambos, Kai; Malarino, Ezequiel y Elsner, Gisela (eds) (2009) *“Justicia de Transición. Informes de América Latina, Alemania, Italia y España”*. Konrad Adenauer Stiftung. Montevideo.
- Ambos, Kai; Malarino, Ezequiel y Elsner, Gisela (eds) (2010) *“Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y Derechos Penal Internacional”*. Konrad Adenauer Stiftung. Montevideo.
- Aragón, Raúl (2001) *“La experiencia de la CONADEP en Argentina”*. En: *“La Memoria y el Futuro. Comisiones de la Verdad en la experiencia internacional”*. Seminario realizado en noviembre de 2001 por el Movimiento de Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos. Montevideo.
- Balseáis, Alfredo (2001) *“La Comisión para el Esclarecimiento Histórico”*. En: *“La Memoria y el Futuro. Comisiones de la Verdad en la experiencia internacional”*. Seminario realizado en noviembre de 2001 por el Movimiento de Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos. Montevideo.
- Barahona de Brito, Alexandra (1997) *“Human Rights and democratization in Latin America: Uruguay and Chile”*. New York. Oxford University Press.
- Bobbio, Norberto (1995) *“Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política”*. Santillana, S.A. Taurus. España.
- Burton, Mary (2001) *“Reconciliación un tipo diferente de justicia”*. En: *“La Memoria y el Futuro. Comisiones de la Verdad en la experiencia internacional”*. Seminario realizado en noviembre de 2001 por el Movimiento de Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos. Montevideo.
- Caetano, Gerardo (2011) *“El tema de los archivos represivos en los procesos de “justicia transicional”: una cuestión de derechos”*. Inédito.
- Caetano, Gerardo. *“Verdad, memoria y democracia”*. En: *“La Memoria y el Futuro. Comisiones de la Verdad en la experiencia internacional”*. Seminario realizado en

noviembre de 2001 por el Movimiento de Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos. Montevideo.

- Caetano, Gerardo; Mieres Pablo; Pérez; Romeo; Rilla, José (1992) *“Partidos y Electores. Centralidad y cambios”*. CLAEH. EBO. Montevideo.
- Caetano, Gerardo; Mieres Pablo; Pérez; Romeo; Rilla, José (1998) *“La partidocracia uruguaya”*. Cuadernos del Claeh Nº 44. Claeh. Montevideo.
- Caetano, Gerardo (2001) *“La ciudadanía “hiperintegradora” y la matriz política del Uruguay moderno. Perfiles de un modelo (1900-1933)”*. En: Gioscia, Laura (comp.) *“Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate”*. EBO. ICP. Montevideo.
- Caetano, Gerardo; Pérez, Romeo; Rilla, José (1989) *“Cambios recientes en el sistema político uruguayo concebido como una partidocracia”*. En: *“Los partidos políticos de cara al 90”*. FCU. FESUR. Montevideo.
- Chasquetti, Daniel (2010) *“Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras”*. Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR. Montevideo.
- Camou, Antonio (1997) *“Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”*. Nueva Sociedad Nº 152. Caracas.
- “Carta abierta de Madres y Familiares de Detenidos- Desaparecidos al Sr. Presidente de la República”. Radio El Espectador. 01/03/00.
- “Comunicado de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos- Desaparecidos sobre el reclamo de Juan Gelman”. Radio El Espectador. 10/10/99.
- “Comunicado de prensa de Madres y familiares de Uruguayos Detenidos- Desaparecidos”. Radio El Espectador. 01/02/00.
- “Comunicado de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos- Desaparecidos contra una ley que los declare muertos”. El Espectador. 22/03/00.
- Delgado, Martha; Ruiz, Marisa; Zibechi, Raúl (1999) *“Para que el pueblo decida. La experiencia del referéndum contra la ley de impunidad en Uruguay (1986-1989)”*. Inédito.
- Demasi, Carlos y Yaffé, Jaime (coords.), Bucheli, Gabriel; Curto, Valentina y Sanguinetti, Vanessa (2005) *“Vivos los llevaron... Historia de la lucha de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos (1976-2005)”*. TRILCE. Montevideo.
- Demasi, Carlos; Marchesi, Aldo; Markarian, Vania; Rico, Alvaro; Yaffé, Jaime (2009) *“La dictadura Cívico-Militar. Uruguay 1973-1985”*. CEIU. Banda Oriental. Montevideo.
- De Riz, Liliana (1985) *“Uruguay: la transición desde una perspectiva comparada”*. En: Gillespie CH, Goodman L, Rial J y Winn P (comps.), *“Uruguay y la democracia”*. TOMO III. EBO. Montevideo.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Segundo Período Ordinario de la XLII Legislatura. TOMO 304. 18 al 23 de Diciembre de 1986. 74ª, 75ª y 76ª sesiones.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes. XLIIa Legislatura. Segundo y Tercer Período Extraordinario. 21/12/86. TOMO 627. N º 1921 a 1930.

- Duggan, Colleen (2005) *“Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades”*. Prólogo. *“Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional”*. Compiladora Angelika Rettberg. Universidad de Los Andes. Colombia.
- Dutrénit, Silvia y Varela Petit, Gonzalo, (2010) *“Tramitando el pasado. Violaciones de los derechos humanos y agendas gubernamentales en casos latinoamericanos”*. FLACSO-CLACSO. México.
- Elster, Jon, (2006) *“Rendición de cuentas. La justicia transicional en perspectiva histórica”*. Katz. Buenos Aires.
- Ferro, E. Lilia (1998) *“Conjugando el pasado. El debate actual en Uruguay sobre los detenidos desaparecidos durante la Dictadura”*. Ponencia presentada en la reunión de 1998 Latin American Studies Association. Chicago.
- Filippini y Magarell (2005) *“Instituciones de la justicia de transición y contexto político”*, Capítulo 5. *“Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional”*. Compiladora Angelika Rettberg. Universidad de Los Andes. Colombia.
- FFAA (1980) *“Uruguay La Subversión”*. TOMO I. Las Fuerzas Armadas al Pueblo Oriental. ROU. JCJ. Montevideo.
- Funes, Patricia (2001) *“Nunca más. Memorias de las dictaduras en América Latina. Acerca de las Comisiones de Verdad en el Cono Sur”*. En: Groppo, B y Flier, Patricia (comps.), *“La imposibilidad del olvido. Recorridos de la memoria en Argentina, Chile y Uruguay”*. Ediciones Al Margen. La Plata.
- Galain, Pablo (2009) *“Informe Uruguay”*. En: *“Justicia de Transición. Informes de América Latina, Alemania, Italia y España”*. Konrad Adenauer Stiftung. Montevideo.
- Garretón, Francisca-Gózález Marianne y Lauzán, Silvana (2011) *“Estudio de Políticas Públicas de Verdad y Memoria en 7 países de América Latina: Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay”*. Programa Derechos Humanos y Democracia. Centro de Derechos Humanos. Facultad de Derecho. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- López Goldaracena, Oscar (2008) *“Derecho a la Reparación Integral de Violaciones a los Derechos Humanos. Terrorismo de Estado”*. CRY SOL.
- Grindle, Merilee y Thomas, John (1991) *“Public choices and policy change. The political economy of reforms in developing countries”*. The John Hopkins University Press. Baltimore.
- Huntington (1994) *“La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX”*. Barcelona. Ediciones Paidós.
- IELSUR-SERPAJ (1984) *“El movimiento de Derechos Humanos en Uruguay”*. IELSUR-SERPAJ. Montevideo.
- Informe Final de la Comisión Para La Paz. 01/04/03 www.presidencia.gub.uy.
- Informe de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos (2004) *“A todos ellos”*. Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos. Montevideo.

- Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos. En cumplimiento del Artículo 4º de la Ley 15.848 (2007) TOMO I, II, III, IV y V. Presidencia de la República. IMPO.
- *Investigación Histórica sobre detenidos desaparecidos*. Actualización. <http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/informes/investigacion-historica-sobre-detenidos-desaparecidos>.
- *Investigaciones Arqueológicas sobre Detenidos Desaparecidos en la última Dictadura Cívico-militar. Informe de Actividades Año 2007 – 2011*. Octubre de 2011. GIAF. <http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/informes>.
- *“Investigación Histórica sobre la Dictadura y el Terrorismo de Estado en el Uruguay (1973.1985)”*, TOMO I, II y III. Universidad de la República. CSIC. FHCE. 2008.
- Jelin, Elizabeth (2001) *“Exclusión, memorias y luchas políticas”*. En: Mato, Daniel (comp.), *“Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de Globalización”*. CLACSO. Argentina.
- Jelin, Elizabeth (2002) *“Los trabajos de la memoria”*. Siglo XXI. Madrid.
- Joinet, Louis, (1996) *“La Administración de la Justicia y los Derechos Humanos de los Detenidos. La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos). Informe final elaborado por L. M. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión”*. Foro por la Memoria: <http://www.nodo50.org/foroporlamemoria>.
- Klesner, Joseph L (2001) *“Legacies of Authoritarianism: Political Attitudes in Chile and Mexico”*. En: Ali Camp, Roderic (comp.), *“Citizen Views of Democracy in Latin America”*. University of Pittsburg Press.
- Krasner, S (1984) *“Approches to the state: alternatives conceptions and historical dynamics”*. Comparative politic Nº 16 pp. 226-246.
- Lindblom, Charles E (1992) *“La ciencia de salir del paso”*. En: Luis F Aguilar Villanueva (ed) *“La Hechura de las Políticas”*. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México.
- Lindblom, Charles E (1991) *“El proceso de elaboración de políticas públicas”*. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México.
- Malarino, E (2009) *“Breves Reflexiones sobre la Justicia de Transición a partir de las experiencias Latinoamericanas”*. En: *“Justicia de Transición. Informes de América Latina, Alemania, Italia y España”*. Konrad Adenauer Stiftung. Montevideo.
- Marcehsi, Aldo (org.) (2013) *“Ley de caducidad un tema inconcluso. Momentos, actores y argumentos (1986-013)”*. Trilce. CSIC. Montevideo.
- Martínez, Piedad (2006) *“El método de estudio de caso Estrategia metodológica de la investigación científica”*. En: pensamiento & gestión, 20. Universidad del Norte, 165-193.
- Mazzei, Enrique; Prat, Gabriela (1990) *“El movimiento pro-referéndum en Uruguay, 1986-1987”*. Revista Nº 4 de Ciencias Sociales. FCS. FCU. Montevideo.
- MEC-Mercosur (2005) *“Memoria, Verdad y Justicia de nuestro pasado reciente”*. Seminario Regional.

- Miranda, Javier (Coord), Martorelli, Lucía, Ordoñez, Fernando y Santangelo, Giorgina (2009) *“Itinerarios de los derechos humanos en el Uruguay 1985-2007: temas, actores y visibilidad pública”*. ClaeH. Konrad Adenauer Stiftung. Uruguay .
- Moreira, Constanza (1989) Comentarios a la ponencia de Pérez García, Antonio. *“Identidad y diferenciación. Una mirada psicológica al sistema de partidos”*. En: *“Los partidos políticos de cara 90”*. ICP. FCU. FESUR. Montevideo.
- Nagle, Luz Estella (2003) *“La cenicienta del gobierno: reforma a la justicia en América Latina”*. Capítulo 6. En: *“Independencia Judicial en América Latina. ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?”*, Germán Burgos S. (Ed.). Colección Textos de aquí y ahora. 1ª Edición: ILSA. Bogotá, Colombia.
- Pérez García, Antonio (1989) *“Identidad y diferenciación. Una mirada psicológica al sistema de partidos”*. En: *“Los partidos políticos de cara 90”*. ICP. FCU. FESUR. Montevideo.
- PIT-CNT (1996) *“Cuadernos de Denuncia. Desaparecidos. La coordinación represiva”*. PIT-CNT. Montevideo.
- Pivel Devoto, Juan; Ranieri, Alcira (1984) *“La amnistía en la tradición nacional”*. Biblioteca “Por la Patria”. Montevideo.
- Rico, Alvaro (Comp.) (1995) *“Uruguay cuentas pendientes. Dictadura, memorias y desmemorias”*. Trilce. Montevideo
- Rilla, José (2001) *“Historia, memoria y ciudadanía”*. En: Gioscia, Laura (comp.), *“Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate”*. EBO. ICP. Montevideo.
- Rettberg, Angelika (2005) *“Reflexiones introductorias sobre la relación entre construcción de paz y justicia transicional”*. Capítulo 1 *“Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional”*. Compiladora Rettberg. Universidad de Los Andes. Colombia.
- Robertt, Pedro (1998) *“El movimiento de derechos humanos. La democracia realmente existente y la formación de un campo popular”*. Revista de Ciencias Sociales. FCS. FCU. Montevideo.
- Roniger, Luis; Sznajder, Mario (1999) *“The legacy of human rights violations in the southern cone: Argentina, Chile and Uruguay”*. Oxford University Press. New York.
- Roniger, Luis (2001) *“Olvido, memoria colectiva e identidades: Uruguay en el contexto del Cono Sur”*. En: Groppo, B y Flier, P (comps.), *“La imposibilidad del olvido. Recorridos de la memoria en Argentina, Chile y Uruguay”*. Ediciones Al Margen. La Plata.
- Rottberg, Angelika, (2005) *“Entre el perdón y el paredón. Preguntas y dilemas de la justicia transicional”*. Ediciones Uniandes/IDRC. Bogotá.
- Salazar, Hector (2001) *“La memoria y el futuro: las comisiones de la verdad en la experiencia internacional”*. En: *“La Memoria y el Futuro. Comisiones de la Verdad en la experiencia internacional”*. Seminario realizado en noviembre de 2001 por el Movimiento de Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos. Montevideo.

- SERPAJ (1989) *“Uruguay Nunca Más. Informe sobre la violación de los Derechos Humanos (1972-1985)”*. SERPAJ. Montevideo.
- SERPAJ (1998) *“Derechos Humanos en el Uruguay”*. Informe 1998. SERPAJ. Montevideo.
- SERPAJ (2000) *“La enseñanza de las violaciones de los derechos humanos cometidas en la última dictadura”*. Año XI N° 40. SERPAJ. Montevideo.
- Sikkink, Kathryn (2001) *“The effectiveness of US Human Rights Policy, 1973-1980”*. En: Whitehead, Laurence (comp.), *“The International Dimensions of Democratization. Europe and Americas”*. Oxford University Press.
- Sikkink, Kathryn y Booth Walling, Carrie (2008) *“La cascada de justicia y el impacto de los juicios de derechos humanos en América Latina”*. En Cuadernos del CLAEH N° 96-97. Montevideo.
- Sikkink, Kathryn (2010) *“The Justice Cascade. How Human Rights Prosecution are Changing World Politics”*. W. W. Norton & Company New York – London.
- Skaar, Elin (1994) *“Human Rights Violations and the paradox of Democratic Transition. A study of Chile and Argentina”*. Chr. Michelsen Institute. Bergen. Norway.
- Skaar, Elin (2001) *“Judicial independence and human rights policies in Argentina and Chile”*. Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights. CMI Working Papers. Bergen, Norway.
- Skaar, Elin (2003) *“Un análisis de las reformas judiciales en Argentina, Chile y Uruguay”*. Revista América Latina Hoy año/vol 34. Universidad de Salamanca. España, pp. 147-186.
- Solis Delgadillo, Juan Mario (2012) *“Memoria democrática y olvido político: la gestión gubernamental de las políticas de memoria en Chile y Argentina”*. Tesis de doctorado. Universidad de Salamanca.
- Stone, Diane (2001) *“Bridging Research and Policy”*. Paper presentado al Workshop celebrado los días 16 y 17 de Julio en Radcliffe House, University de Warwick.
- Subirats, Joan (1989) *“Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración”*, INAP, Madrid.
- Tappata de Valdez, Patricia (2001) *“La experiencia de El Salvador”*. En: *“La Memoria y el Futuro. Comisiones de la Verdad en la experiencia internacional”*. Seminario realizado en noviembre de 2001 por el Movimiento de Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos. Montevideo.
- Teitel, Ruti (2003) *“Genealogía de la Justicia Transicional”*. Publicado en Harvard Human Rights Journal, Vol. 16. pp. 69-94.
- Texier, Philippe (2001) *“Un clamor de verdad y justicia”*. En: *“La Memoria y el Futuro. Comisiones de la Verdad en la experiencia internacional”*. Seminario realizado en noviembre de 2001 por el Movimiento de Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos. Montevideo.
- Tribunal Permanente de los Pueblos (1990) *“1990- La Impunidad en América Latina”*. Sesión Uruguay. TPP. Montevideo.

- Uprimny, Rodrigo y Saffon, María Paula (2004) *“Justicia transicional y justicia restaurativa. Tensiones y complementariedades”*. Programa de Investigación sobre Construcción de Paz del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes, con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Bogotá.
- Valdéz, Patricia (2001) *“Tiempo óptimo para la memoria”*. En: Groppo, B y Flier, P (comps.), *“La imposibilidad del olvido. Recorridos de la memoria en Argentina, Chile y Uruguay”*. Ediciones Al Margen. La Plata.
- Yin, R. K. (1989). *Case Study Research: Design and Methods, Applied social research Methods Series*, Newbury Park CA, Sage.

Datos de encuestadoras sobre evaluación de la gestión del presidente Batlle y Vázquez en todo el país. Fuente ICP-FCS

- Cifra
- Equipos
- Factum
- Interconsult

Informes de las Fuerzas Armadas al Presidente de la República

- Informe del Comando General del Ejército (8 de agosto de 2005)
- Informe del Comando General de la Armada (8 de agosto de 2005)
- Informe de la Fuerza Aérea (8 de agosto de 2005)
- Informe del Comando General de la Armada (26 de setiembre de 2005)
- Informe del Comando de la Fuerza Aérea Uruguaya (8 de noviembre de 2005)

Leyes Nacionales

- Nº 15.737 “Ley de Amnistía” (8 de marzo de 1985)
- Nº 15.783 “Se establece el derecho a ser reincorporadas al organismo correspondiente a todas las personas que hubieren sido destituidas entre el 9 de febrero de 1973 y el 8 de febrero de 1985” (8 de marzo de 1985)
- Nº 15.798 “Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes” (27 de diciembre de 1985)
- Nº 15.848 “Funcionarios militares y policiales. Caducidad del ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos cometidos hasta el 1º de marzo de 1985” (22 de diciembre de 1986)
- Nº 16.102 “Frigorífico Nacional. Declárese que los ex trabajadores tienen derecho a una indemnización por haber cesado en su actividad laboral, dispuesto en el decreto-Ley 14.810 (1º de noviembre de 1989)

- Nº 16.163 “Frigorífico Nacional. Dispónese que los ex trabajadores, excluidos en la indemnización prevista en la ley 16.102, percibirán la citada reparación” (28 de diciembre de 1990)
- Nº 16.194 “Destituidos. Arérganse y sustitúyense disposiciones de la ley 15.783” (9 de julio de 1991)
- Nº 16.294 “Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura” (11 de agosto de 1992)
- Nº 16.440 “Personal militar desvinculado de las fuerzas armadas aplícase la normativa vigente al 22 de abril de 1991, respecto al cómputo mínimo de servicios exigibles y determinación del haber básico de retiro (7 de diciembre de 1993)
- Nº 16.451 “Servicio Nacional de Empleo. Díctanse normas para trabajadores comprendido en las leyes 12.498 y 13.718 que se hayan afectados por resolución del organismo citado de fecha 19 de setiembre de 1975” (7 de diciembre de 1993)
- Nº 16.561 “Frigorífico Nacional y Casablanca. Declárense comprendidos en el régimen del artículo 18 de la ley 15. 783, a los obreros y empleados de los mismos, cesados, trasladados o redistribuidos con posterioridad al 27 de junio de 1973” (17 de agosto de 1994)
- Nº 16.724 “Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas” (13 de noviembre de 1995)
- Nº 16.824 Banco de Previsión Social. Establécese un plazo por determinado período para la presentación, de aquellas personas a las que la inconstitucionalidad de los regímenes especiales, les pudiera significar la obtención de mejores derechos” (16 de abril de 1997)
- Nº 17.061 “Establecimiento Frigorífico del Cerro S.A. (efcsa). Díctanse normas referidas a los operarios, obreros y funcionarios cesados o despedidos durante el período de facto” (10 de diciembre de 1998)
- Nº 17.347 “Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad” (13 de junio de 2001)
- Nº 17.449 “ Dispónese que todos los trabajadores de la actividad privada que, entre el 9 de febrero de 1973 y el 28 de febrero de 1985, se hubieran visto obligados a abandonar el territorio nacional por las razones que se detallan, quedan comprendidas en la presente ley” (27 de diciembre de 2001)
- Nº 17.510 Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional” (27 de junio de 2002)
- Nº 17.620 “Administración Nacional de Educación Pública. Se dispone que los funcionarios docentes reincorporados de acuerdo a la ley nº 15.783 podrán ejercer sus derechos ante el banco de previsión social” (12 de febrero de 2003)
- Nº 17.894 “Se declaran ausentes las personas cuya desaparición forzada resultó confirmada por el Anexo 3.1 del Informe Final de la Comisión para la Paz” (14 de setiembre de 2005)
- Nº 17.917 “Trabajadores de Establecimientos Frigoríficos del Cerro S.A. comprendidos en la ley nº 16194. Se dispone la actualización de sus liquidaciones” (18 de octubre de 2005)

- Nº 17.949 “Personal militar destituido, desvinculado, dado de baja, pasado a situación de reforma o similares, por razones políticas o ideológicas. Modificación de los derechos jubilatorios” (22 de diciembre de 2005)
- Nº 18.026 “Normas para efectivizar la cooperación con la Corte Penal Internacional en la lucha contra el Genocidio, Crímenes de Lesa Humanidad y Crímenes de Guerra” (13 de setiembre de 2006)
- Nº 18.220 “Sistema Nacional de Archivos” (20 de diciembre de 2007)
- Nº 18.033 “Ciudadanos que no pudieron acceder al trabajo por razones políticas o sindicales entre el 9 de febrero de 1973 y el 28 de febrero de 1985. Recuperación de sus derechos jubilatorios y pensionarios” (3 de octubre de 2006)
- Nº 18.420 “Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas” (21 de noviembre de 2008)
- Nº 18.435 “Creación Archivo Nacional de la Memoria” (12 de diciembre de 2008)
- Nº 18.596 “Reconocimiento y Reparación a las víctimas. Actuación ilegítima del Estado entre el 13 de junio de 1968 y el 28 de febrero de 1985” (18 de setiembre de 2009)

Páginas web

- International Center For Transitional Justice en <https://www.ictj.org/>
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur en www.ippdh.mercosur.int/
- International Development Research Centre en www.idrc.ca/
- Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile en <http://www.cdh.uchile.cl/>
- Observatorio Luz Ibarburu en www.observatorioluzibarburu.org
- Poder Legislativo en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/>
- Presidencia de la República del Oriental del Uruguay en <https://www.presidencia.gub.uy/>
- [Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente en http://sdh.gub.uy/](http://sdh.gub.uy/)

Resoluciones y Decretos del Poder Ejecutivo

- Resolución Nº 858/000. Creación de la Comisión Para La Paz.
- Resolución 448/003. Comisión Para La Paz. Se aceptan las conclusiones del Informe Final.
- Resolución 449/003. Creación de la Secretaría de Seguimiento de la Comisión Para La Paz.
- Decreto Nº146/003 Comisión Para La Paz. Se aceptan las conclusiones del Informe Final.
- Resolución Nº 755/005 Se resuelve realizar las investigaciones pertinentes en el marco de lo dispuesto en el Artículo 4º de la Ley Nº 15.848.
- Resolución Nº 1.081/005 Designación del Dr. Javier Miranda como representante del Gobierno de la República Oriental del Uruguay para integrar la Unidad Especial de Investigación del Archivo Nacional de la Memoria de la República Argentina.

- Resolución N° 208/006 Se declara “Día de reflexión nacional” el 14 de marzo de 2006, fecha del sepelio de Ubagesner Chaves Sosa.
- Resolución 832/006 Culminación de la primera etapa de las investigaciones; Publicación de informes; Declarar el 19 de junio fecha conmemorativa”