



e-l@tina

Revista electrónica de estudios latinoamericanos

[e-l@tina](#) es una publicación del
Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina ([GESHAL](#))
con sede en el
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe ([IEALC](#))
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Ciudadanía y derechos humanos en el período de transición a la democracia. Un estudio comparado de los casos de Argentina y Uruguay.

Ana Polack

Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Ayudante de Historia Latinoamericana y de Fundamentos de Ciencia Política, en la Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales de Ciencias Políticas, Universidad de Buenos Aires. Ex Becaria Estímulo de la Universidad de Buenos Aires (Secretaría de Ciencia y Técnica). Integrante del equipo de investigación dirigido por Waldo Ansaldi, para la realización del Proyecto S 004, *Los sonidos del silencio. Dictaduras y resistencias en América Latina, 1964-1989*, Programación Científica 2004-2007 de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: anapolack@gmail.com

Recibido con pedido de publicación: 2 de septiembre de 2004

Aceptado para publicación: 20 de septiembre de 2004

Resumen

Ciudadanía y derechos humanos en el período de transición a la democracia. Un estudio comparado de los casos de Argentina y Uruguay

En toda América Latina décadas de autoritarismos empiezan a dejar paso, a partir de la década de 1980, a transiciones hacia regímenes que redescubren valores democráticos entre los cuales son fundamentales los derechos ciudadanos plenos. El rechazo a los abusos cometidos desde el Estado autoritario dio lugar a demandas sociales y prácticas políticas características del momento de transición. Esto fue fundante de las nuevas democracias siendo la garantía constitucional de los derechos individuales históricamente un elemento de legitimidad para las repúblicas que se organizan. En este sentido existe una relación entre la ampliación de los derechos del individuo en estos países y la incapacidad de los Estados que surgen de la transición de canalizar efectivamente las demandas presentes en las sociedades post-autoritarias en cuanto al reconocimiento y real ejercicio de estos derechos. Algunos factores incidieron en la manera en que se resuelve esta cuestión en Argentina y Uruguay, el diferente tipo de salida hacia la democracia, la "cultura" política, y la relativa fortaleza o debilidad de las organizaciones civiles de derechos humanos organizadas a partir de las experiencias autoritarias

Palabras clave: ciudadanía; derechos humanos; Argentina; Uruguay

Summary

Citizenship and human rights in the process of transition to democracy. A comparative study of Argentina and Uruguay cases.

In the Latin America processes of transition to democracy there was a causal relationship between the traumatic authoritarian experiences and the expansion of individual and citizen rights. However the incapacity of states emerged from democratic transition to conduct real demands in post-authoritarian societies was a constant. Particularly regarding the recognition and practice of these rights. This article is focused in Argentine and Uruguay cases, paying attention at their historic particularities and their different ways to resolve this problem.

Keywords: citizenship; human rights; Argentina; Uruguay

La necesidad de fundar en un cuerpo ciudadano las bases del orden político no es un fenómeno novedoso del período de transición a la democracia.

América Latina entró en la modernidad en el siglo XIX incorporando la necesidad de construir Estados Nacionales y una sociedad de ciudadanos que hiciera posible el funcionamiento de las nuevas repúblicas. En principio, la existencia de dicho cuerpo de ciudadanos es central para la configuración de una esfera pública basada en la igualdad política, es decir, como parte de la construcción democrática.

La concepción acerca de cuáles derechos deben ser reconocidos en la matriz jurídica de una República tiene, en América Latina moderna, un origen liberal. No obstante, tanto en los casos *clásicos* como en nuestro subcontinente el otorgamiento de derechos a la totalidad de la ciudadanía (entendida como la población adulta de un país) fue gradual y, en algunos casos, incompleto. Es difícil, al pensar en estos casos, apegarse al esquema de T. H. Marshall (1998), pero es útil la clasificación que este autor hace de los derechos de ciudadanía en civiles, políticos y sociales. Estas tres clases de derechos ciudadanos nos sirven para entender que en ninguno de los dos casos estudiados se han reconocido y garantizado históricamente la totalidad de estos derechos de manera simultánea y para toda la población adulta que conformó el cuerpo de la nación. Sin embargo, ya a mediados del siglo XX y de una manera singular es posible dar cuenta de cierto desarrollo en este sentido y de una fuerte tendencia incluyente que en el caso de Argentina se quiebra con los sucesivos golpes de estado.

La cuestión de los derechos humanos tampoco parece haber surgido en este momento sino que puede rastrearse su origen mucho antes incluso en épocas premodernas. Sin embargo, y más cercano a nosotros, en la modernidad los derechos naturales aparecen asociados al iusnaturalismo para el cual constituyen los límites al poder gubernamental. Según esta corriente de pensamiento entonces los derechos de los individuos se introducían en el estado social desde el natural, creando un gobierno limitado conforme a la naturaleza. La conceptualización moderna de los derechos humanos puede encontrarse en las declaraciones de derechos ligadas a las revoluciones liberales del siglo XVIII en Europa y a la declaración de Virginia, en el continente Americano. Más contemporáneamente, este tema resurge fuertemente sólo después de la segunda guerra mundial y las experiencias totalitarias. En la segunda posguerra hubo declaraciones de carácter internacional tales como la Declaración Universal de los derechos humanos de 1948, reconociendo a los derechos humanos como un principio ético que las contemporáneas democracias introducían al mundo frente al horror de los totalitarismos.

Desde una perspectiva opuesta al iusnaturalismo que entiende a los derechos como algo natural que preexiste a lo social, y reconociendo las influencias que ciertas corrientes de pensamiento pueden ejercer sobre las ideas acerca del mundo en determinados contextos socio-históricos adhiero a la visión que algunos autores proponen acerca de que la concepción de derechos humanos es una construcción histórico-cultural en torno al ideal de un derecho natural e irrenunciable a la vida, y a las condiciones necesarias para conservarla y vivirla dignamente. En el momento de transición a la democracia los derechos humanos son entendidos en el sentido de derechos a la vida, la libertad y la seguridad, y de una demanda por el reconocimiento de los derechos fundamentales como un movimiento en pos del restablecimiento de un Estado de derecho. En esta concepción latinoamericana post setenta de defensa de los derechos humanos se combinaron tanto la experiencia reciente, es decir, una reacción a la opresión política, particularmente a la opresión político-estatal, como también una corriente de opinión a nivel internacional favorable a las democracias y a los derechos individuales.

Analizando comparativamente las transiciones

Sin desconocer otras perspectivas de análisis ya clásicas acerca de las transiciones a la democracia desde regímenes autoritarios¹ me he propuesto observar las transiciones argentina y uruguaya como procesos políticos y sociopolíticos poniendo énfasis en las características que presentan las estructuras político-institucionales y en las concepciones de los principales actores que protagonizaron la transición, en cada uno de estos países.

El enfoque centrado en los aspectos político-institucional y político-social hace posible, según Liliana De Riz (1985), un mejor registro de las diferencias entre los casos nacionales. Para desarrollar un análisis desde esta perspectiva se hace indispensable volcarse a un abordaje desde la historia política.

La historia política de estos países da cuenta de las condiciones de formación del entramado institucional y de la cultura política, especialmente significativa en tanto una salida democrática depende de la orientación de las estrategias y las concepciones de los actores políticos. Debe existir cuando menos un consenso básico alrededor de las reglas de juego democráticas ya sea por considerárselas como las más apropiadas para manejar el conflicto social o por ser aceptadas como la alternativa menos mala.

El particular desarrollo histórico de los países en tanto cultura política, experiencia democrática, conducta de los partidos y funcionamiento del sistema de partidos, estructuración de organizaciones sociales, etc., imponen límites al establecimiento de explicaciones generales acerca de los procesos de transición. Esta última afirmación es pertinente también en referencia a la observación de las diferentes maneras en que se resuelven las temáticas vinculadas a la reconstrucción de las democracias luego de experiencias autoritarias en materia de ciudadanía y derechos humanos.

A pesar de esto es posible dar cuenta de variaciones que aparecen como significativas para la comprensión del proceso de transición en general y de la problemática de la ciudadanía y los derechos humanos en particular.

De la construcción de los Estados-Nacionales a la instalación de pautas democráticas: diferentes formas de inclusión de los sectores populares

Argentina y Uruguay son países que si bien comparten un pasado común como regiones pertenecientes al Virreinato del Río de la Plata, y una importante proximidad geográfica han desarrollado desde sus independencias culturas políticas y diseños institucionales particulares. Probablemente la dimensión en tanto territorio y población de Uruguay *vis á vis* la de Argentina deba ser tenida en cuenta a la hora de comprender la manera en que se organizan los nuevos Estados nacionales y las dinámicas que se desarrollaron en su interior. Ambos países han instaurado Repúblicas con gobiernos más o menos presidencialistas pero la dinámica partidaria ha ido conformando diferentes marcos de competencia y de participación en el gobierno. Los Estados que se formaron en esta época adquirieron una gran centralidad en la conformación de la fisonomía de la sociedad civil. También la manera y el momento en que se incluyen los sectores populares a la vida política nacional resultan significativos.

En Argentina, las tradiciones liberales tuvieron un eco importante desde el período de conformación del Estado Nación. La carta fundamental de 1853-1860 reconoce el principio de soberanía del pueblo y una forma republicana de gobierno al tiempo que asegura un conjunto de declaraciones, derechos y garantías que hacen a la protección de la personalidad humana y a la posibilidad de constituir un régimen de derecho. En 1912, a partir de la ley Sáenz Peña puede

¹ Perspectivas representadas por autores como G. O'Donnell, P. Schmitter, Whitehead, A. Stepan, o A. Przeworski.

hablarse de una fundación política liberal a partir del establecimiento de uno de los elementos fundamentales de una democracia representativa, mecanismos de elección de los representantes que aseguren el respeto a las decisiones de la voluntad popular (voto secreto y obligatorio). Sin embargo Argentina tiene una larga experiencia de golpes de estado y gobiernos de facto desde 1930 que alteraron un desarrollo estable y continuo de un estado de derecho bajo principios de democracia representativa. El juego político se desarrolló en Argentina entre actores que mostrarían sucesivamente estrategias exclusionistas. Fue entonces una práctica corriente el mantenimiento de instituciones formalmente democráticas junto a fraudes y limitaciones que las subordinaban al poder establecido. La oposición radical a principios de siglo se refugió en el abstencionismo electoral y en la insurrección cívico-militar (revoluciones radicales), y posteriormente el peronismo, si bien amplió la ciudadanía política al incorporar el voto femenino, en la oposición utilizaría diversas estrategias que tendieron finalmente a identificar como objetivo el abatir el régimen existente que los excluía sistemáticamente. Por lo tanto, el juego político interpartidario nunca funcionó, o lo hizo en lapsos acotados, dentro de las reglas de una democracia de partidos. Tampoco el ejercicio de la ciudadanía política pudo desarrollarse con normalidad, siendo que la práctica democrática es un elemento imprescindible para la consolidación de un cuerpo ciudadano con conciencia cívica. A esta dinámica se agrega el hecho de que en este país la población extranjera fruto de los flujos migratorios era numéricamente importante a principios de siglo, momento del establecimiento de un régimen democrático, y éstos estaban excluidos de la ciudadanía política, lo que significaba la no coincidencia de la sociedad entendida como conjunto de habitantes y aquella compuesta por los ciudadanos de pleno derecho.

Uruguay, a diferencia de Argentina, es uno de los pocos casos dentro de los países latinoamericanos que tuvieron durante el siglo XX una continua experiencia democrática. La única excepción que puede encontrarse antes de 1973 a esta estabilidad democrática es el golpe de 1933 que estableció una dictadura que fue sustituida por el equilibrio democrático en 1942.

Se generó una tradición de democracia de partidos y de estabilidad constitucional con la particularidad de un 'acto fundacional' tempranamente virado hacia la ampliación de los derechos populares, ligado a la experiencia reformista del 'primer batllismo'. Se incorporó jurídicamente, y en la primera etapa, la protección de los derechos de los habitantes independientemente de su condición de ciudadanos. Antes de 1930 se garantizaba la protección de los derechos individuales a los ciudadanos uruguayos, pero a partir de ese año se cambió a los habitantes del suelo uruguayo eliminando las diferencias entre nacionales y extranjeros, siempre que estos últimos residieran efectivamente en el país. A la vez se incorporan a principios de siglo XX a la estructura jurídica normativas tendientes a garantizar el respeto a la vida humana. Por ejemplo, en 1909 se prohíbe la pena de muerte por ley y en 1918 se lo incorpora a la Constitución. No obstante, el ímpetu reformista de José Batlle y Ordóñez encontró un límite. En julio de 1916 se convocó a elección de una Asamblea constituyente para la reforma de la Constitución de 1830. Paradójicamente, en una elección donde por primera vez se aplicaba el voto secreto y el sufragio universal masculino el resultado fue contrario al gobierno y su propuesta reformista. Pocos días después de la derrota electoral de 1916, señala Gerardo Caetano, el presidente Feliciano Viera (sucesor de Batlle) anunció un alto en la marcha reformista argumentando que la población no parecía compartir los planes 'vanguardistas' del batllismo. Pero este 'alto' no se tradujo en una hegemonía de la derecha antibatllista. La nueva Constitución, que entró en vigencia en 1919 fue fruto de un pacto entre batllismo y oposición (Caetano, 2001).

Según Germán Rama lo propio de la democracia uruguaya es la temprana instalación de un sistema político pluralista sujeto a renovación electoral regular y con garantías, una ciudadanía integradora, con participación universal masculina desde 1916 (incluyendo analfabetos) y femenina

desde 1934, y con tasas de participación electoral altas. Este sistema funcionó durante la mayor parte del siglo XX en un clima de limitado conflicto ideológico y social. Carlos Real de Azúa (1985) describe a la sociedad uruguaya clásica como una sociedad densa, amortiguadora de conflictos, fuertemente integrada e integradora, que escapa siempre a las rupturas drásticas. En el nivel del sistema político se encuentra una amplia tradición partidaria y de convivencia pacífica entre partidos a la vez que una tendencia al cogobierno más que a la alternancia. Los partidos logran ocupar casi todo el espacio de la acción pública convirtiéndose en actores centrales. De acuerdo con Gerardo Caetano (2001), los rasgos más salientes del *imaginario hiperintegrador* uruguayo que se construye entre fines del siglo XIX y principios del XX son: "cierta estatización de la idea de lo público; el establecimiento de una relación de primacía de lo público sobre lo privado; la vigencia de una matriz democrático-pluralista de base estatista y partidocéntrica; la reivindicación de la vía reformista; el predominio de los valores del mundo urbano; un cosmopolitismo de perfil eurocéntrico; el culto a la 'excepcionalidad uruguaya'; la exaltación del legalismo; el tono optimista de la convivencia; el destaque de los valores de la seguridad y de la integración social, entre otros."

Por lo tanto, en este caso, existió durante un largo período un amplio consenso articulado en la confianza en las garantías formales de la democracia representativa y del Estado de derecho. Los principales actores políticos llegaron a tener, según Liliana De Riz (1985) una visión coincidente acerca del régimen democrático deseable. Este consenso en las elites podría explicar la debilidad que durante varias décadas tuvieron las fuerzas antidemocráticas.

El momento de ruptura de esta "época feliz" para la democracia uruguaya puede ser encontrado en coyunturas disímiles. De acuerdo a Liliana de Riz, la victoria electoral blanca y su intento reformador establecen un primer hito para la crisis de la política de compromiso. No obstante, si bien es cierto que 1958 puede significar un quiebre en la manera de hacer política y en la propia estructura institucional es en el Uruguay pachequista que puede observarse más claramente una crisis de estas características 'clásicas'. Para José Rilla (1997) entre 1967 y 1973 Uruguay recupera su presidencialismo, luego de una breve experiencia de ejecutivo colegiado, pero ingresa en una pendiente autoritaria y en la paulatina disolución de la personería ciudadana, al tiempo que acumulaba deslealtades y radicalizaciones. Ya para 1971 hay un reacomodamiento de las fuerzas políticas y una modificación del sistema de partidos con la aparición de un tercer partido importante electoralmente, el Frente Amplio (FA).

¿Transiciones diferentes, resultados similares?

Desde el punto de vista de las condiciones de inicio de la transición a la democracia los casos de Argentina y Uruguay aparecen como divergentes.

Las diferentes salidas deben ser tenidas en cuenta al momento de observar el desarrollo que tuvieron las nuevas democracias que inauguran y la cuestión de los derechos humanos. Mientras la transición argentina fue desatada por un acontecimiento, la fracasada guerra de Malvinas, situación que aparentemente deja mal parados a los militares para negociar las condiciones de su retirada, en la uruguaya este sector conservó la suficiente fuerza como para negociar con los partidos, aunque ninguno de los dos bandos reconozca haber negociado condiciones a la salida en materia de revisión o no de las violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, si se observa la transición a más largo plazo que el sólo momento de traspaso del gobierno a sectores civiles se hace indispensable matizar estas diferencias.

Sin duda a esta situación de inicio, y a la consideración acerca de la fortaleza del sector militar para condicionar el desarrollo del proceso político democrático, habría que sumarle la observación de otros factores para dar cuenta de las transiciones y especialmente de las características que asumen las nuevas democracias. Si nos referimos específicamente a la cuestión de los derechos humanos es

necesario tomar en cuenta factores tales como la relación entre fortaleza o debilidad de las organizaciones civiles de derechos humanos y de los partidos políticos y de su posicionamiento respecto a este tema.

En Argentina, el proyecto político del gobierno militar que comenzó el 24 de marzo de 1976 fue un intento de transformación de las estructuras sociales y su relación con el Estado, es decir, pretendió ser una dictadura *fundacional*, a diferencia de experiencias autoritarias anteriores. Pero ninguno de los objetivos que se proponían los proyectos de cambio social autoritario fue alcanzado con éxito.

Sin embargo, la dominación autoritaria puso en marcha un sistema represivo basado en la desaparición forzada, la tortura, y el asesinato. Por lo tanto, la caída de este régimen militar dejó a la Argentina un legado con el que la democracia emergente debería tratar: la problemática de los derechos humanos derivada de las violaciones a estos derechos por parte del Estado durante la dictadura.

La violación sistemática de derechos fundamentales generó en grados diversos un sentimiento de injusticia que fue degradando el ejercicio del poder político autoritario y generando una fuerza social organizada principalmente alrededor de los familiares de las víctimas.

Sus demandas de justicia fueron muy radicalizadas respecto de otros actores sociales incluyendo a los partidos políticos. Como derechos humanos y autoritarismo son dos conceptos irreconciliables la lucha por la defensa de estos derechos interpeló directamente al orden de facto.

Tanto la visita de la CIDH a la Argentina como el otorgamiento del premio Nobel de la Paz a Adolfo Pérez Esquivel fueron condenas externas que fueron legitimando, en el plano de la opinión pública internacional, al movimiento por los derechos humanos al tiempo que deslegitimaban al gobierno militar.

Hacia 1982, los organismos de derechos humanos sobresalen como los principales referentes de la oposición antidictatorial convocando marchas y presentando masivos petitorios que muestran que el tema de los derechos humanos había ya trascendido al círculo de los directamente afectados.

A estas movilizaciones sociales se suma el fracaso económico y militar. La guerra de Malvinas permite un proceso de transición democrática sin necesidad de pactar el traspaso del poder. En una situación de debilidad los militares proponen acordar las pautas que regulen el proceso de disolución del orden autoritario tratando de eludir las responsabilidades penales de la 'guerra sucia'. Para esto emitieron dos documentos, el llamado Documento Final y la Ley de Pacificación o Ley de Autoamnistía. En ambos se pretende reivindicar el accionar militar contra la subversión y evitar acciones penales posteriores. Sin embargo la ley de Autoamnistía dividió a los militares ya que algunos sectores creían que la exitosa guerra contra la subversión era el único trofeo que podían exhibir frente a la derrota de Malvinas, por lo que al respecto la sociedad le debía a la institución castrense su reconocimiento. Por lo tanto, para un sector de las Fuerzas Armadas, la ley significaba el reconocimiento por parte de sus propios generales de una posible condena a su accionar.

Una vez electo el primer gobierno democrático la decisión de juzgar a los militares significó una ruptura definitiva con el pasado autoritario y su legado. La ley que aprobó el congreso en 1983 ordenando el enjuiciamiento de los militares responsables del Proceso de Reorganización Nacional establecía el principio de *Obediencia debida*, pero consideraba punibles los actos atroces o aberrantes sin distinción de rasgo jerárquico.

En un principio el gobierno de Alfonsín trató de situarse en un punto intermedio entre el reclamo de justicia y la necesaria preservación del sistema democrático. Con este fin encomendó al Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas el juzgamiento de los miembros de las tres primeras juntas militares. Pero al mismo tiempo reformó el Código de Justicia militar dejando abierta la posibilidad de apelación a la justicia civil.

El presidente Raúl Alfonsín estaba dispuesto a permitir que la depuración de las Fuerzas Armadas se hiciera desde adentro, pero esto fracasaría por la negativa del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas a un juzgamiento real de sus comandantes. Por lo tanto, ante la demora injustificada de las causas la Cámara Federal tuvo que intervenir.

Asimismo se crea por decreto presidencial la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), integrada por personalidades, entre las cuales muchas eran figuras ligadas a la militancia por los derechos humanos, y por algunos legisladores. La finalidad de esta comisión fue la de recibir e investigar denuncias y recaudar pruebas. Los militares estaban obligados a suministrar toda la información que la comisión demandara. El resultado fue la elaboración de un Informe que fue entregado en septiembre de 1984 al Presidente de la Nación y dado a publicidad por medios impresos y audiovisuales. Este Informe, intitulado *Nunca Más*, contenía una serie de denuncias recogidas e investigaciones realizadas sobre los casos de desaparición forzada y los nombres de víctimas y victimarios.

Tanto en el informe de la CONADEP como en el juicio a las Juntas la democracia argentina juzgó a los responsables del quiebre institucional de 1976 y de la represión ilegal puesta en marcha por los militares. Simbólicamente podría decirse que también se juzgaba el autoritarismo militar que había estado presente por varias décadas en la vida política argentina.

Pero las rebeliones militares que se sucedieron ejercieron una fuerte presión sobre el gobierno democrático lo que redundó en la sanción, en diciembre de 1986, de la Ley de Punto Final.

A esta primera ley que limita la acción posible de la justicia sobre las causas abiertas por violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, se sumarían, durante el gobierno de Carlos Saúl Menem, los decretos de indulto completando un panorama de abierta impunidad. Así los militares son prácticamente absueltos por vía legal dejando solamente como posibilidad el juzgamiento por desaparición y robo de bebés. Esto puede ser visto como un triunfo de los militares y de las cuatro insurrecciones, la última el 3 de diciembre de 1990, bajo el gobierno de Menem. Por esta razón, Hugo Quiroga afirma que el pacto de impunidad fue conquistado "por la presión de la espada".

En 1995, la autocrítica del General Martín Balza, que pone el acento en el reconocimiento del crimen, provocará un giro radical en la postura de las Fuerzas Armadas al reconocer que la tortura y el asesinato fueron métodos ilegítimos de represión y que fue un error la toma del poder en 1976.

En el caso de Uruguay al no haber tenido anteriores experiencias autoritarias durante el siglo XX, a excepción del golpe de 1933, el fenómeno pachequista que se inicia a fines de la década de 1960 y la progresiva militarización de la vida política, con sucesivas suspensiones de la seguridad individual, que desenlaza en el golpe de Estado de 1973, son vistos por los uruguayos como una anomalía en su historia política. Al igual que en Argentina, el golpe militar fue posterior a un período de actuación exitosa de los militares en el aplastamiento de la guerrilla, Movimiento de Liberación Nacional en el caso de Uruguay. Durante el gobierno de Bordaberry el ejército había sido llamado a actuar en la tarea de pacificación interna, pero luego decide tomar el control del Estado a pesar de que se mantuvo al principio la figura presidencial. También en este caso las Fuerzas Armadas organizaron la represión de toda oposición política desde la propia estructura del Estado. Sin embargo, a diferencia de Argentina no fueron frecuentes las desapariciones forzadas de personas. Los mecanismos utilizados por los militares uruguayos fueron principalmente la detención prolongada y la tortura.

La transición de la dictadura a la democracia en Uruguay fue un proceso pactado, negociado, no hubo como en el caso argentino un ejército derrotado en una guerra internacional. La transición comprendió un largo período que se puede datar entre el plebiscito de noviembre de 1980,

convocado por el régimen militar para ratificar su proyecto de Constitución, y las elecciones nacionales de noviembre de 1984, que dieron término al período de facto.

Algunos autores, como José Rilla o Jorge Lanzaro, hablan de una doble transición, una transición que iría desde 1980 a 1984, momento de negociación entre los distintos actores políticos y sociales y las Fuerzas Armadas para llegar a un momento de elecciones relativamente libres y cambio de gobierno a manos de sectores civiles, y un segundo momento donde empezaría la verdadera transición a la democracia y el camino a su consolidación que se iniciaría en noviembre de 1984. Incluso en una entrevista realizada a Enrique Tarigo, vicepresidente del primer gobierno democrático, éste asegura que "le llamaría transición a todo ese período del ochenta, que empieza con el plebiscito casi hasta el noventa, que termina el primer gobierno constitucional, con dos partes, una parte de negociación y una parte de gobierno democrático".²

Las razones de la caída del régimen militar y la vuelta a la democracia son varias para los autores que han trabajado este período. A pesar de esto la mayoría coincide en dos cuestiones que decidieron la necesidad por parte de los militares de negociar con sectores civiles las condiciones para devolverles el gobierno, y estas son: la crisis económica y el fracaso de su proyecto fundacional expresado en el triunfo del "No" en el plebiscito de 1980. Efectivamente, a esta derrota electoral le siguieron dos períodos de negociaciones entre civiles (partidos políticos) y militares, las negociaciones del Parque Hotel, en 1982, y las del Club Naval, en 1984. Resultado de estas negociaciones fue el Pacto del Club Naval, que dio inicio al proceso electoral de noviembre de 1984.

Si en estas negociaciones se incluyó la cuestión de la violación de los derechos humanos por parte del gobierno militar o no es motivo de discusión tanto entre historiadores como entre politólogos. Según Enrique Tarigo, esto no se trató, tanto porque hubiera atascado las posibilidades de llegar a un acuerdo como porque los militares no se sentían responsables. De hecho, nada ha sido explicitado en la letra del Pacto.

En Uruguay, el desenlace de la problemática de los derechos humanos heredada del período militar fue muy particular.

En 1985, como uno de los primeros actos de gobierno se emitió una ley de amnistía para los presos políticos, liberando a todos los que aún quedaban en las cárceles uruguayas. Casi al mismo tiempo se resolvió también sobre una ley de restitución de cargos públicos a todos aquellos que hubieran sido removidos de sus cargos entre el 9 de febrero de 1973 y el 28 de febrero de 1985.³

Pero a estos actos de amnistía para el sector perseguido por los militares le siguió la redacción y sanción de la Ley de Caducidad de la Pretensión punitiva del Estado en 1986, ley de impunidad que fue ratificada por el voto de la ciudadanía en 1989. Al referéndum de 1989 le siguió un largo período de silencio respecto al tema, prolongado hasta finales de la década de los noventa. Su reaparición, y la creación de la Comisión para la Paz por parte del presidente Jorge Batlle en el año 2000, indican, a nuestro criterio, una no resolución del tema.

Entre la sociedad civil y el Estado: partidos políticos y organizaciones civiles de derechos humanos

² Enrique Tarigo, entrevista realizada el 2 de marzo de 2002.

³ Por la importancia que tiene el empleo público dentro del conjunto de la población uruguaya, éste había sido un ámbito utilizado durante el régimen militar para ejercer un mayor control sobre la sociedad, sobre todo en vinculación con las adhesiones partidarias. Se llegó a clasificar a los empleados públicos en tres grupos (A, B y C), que correspondían de los más peligrosos a aquellos que adherían o apoyaban al régimen.

En Uruguay es posible encontrar un sistema de partidos estructurado y con más experiencia en el normal funcionamiento de una democracia de partidos que en Argentina pero una menor conformación de organizaciones civiles de derechos humanos.

Los partidos políticos uruguayos lograron conservar hasta el momento de la apertura democrática un importante reconocimiento social en tanto instituciones canalizadoras de demandas políticas. Las identidades partidarias se han mantenido con fuerza y fueron los partidos los legítimos negociadores de la apertura representando al sector civil frente al militar.

Un fuerte bipartidismo había caracterizado a la dinámica política desde el mismo principio de la democracia. Este bipartidismo estaba sostenido por el efecto combinado de la legislación electoral y el diseño institucional *cuasi presidencial* además de por el hecho de ser partidos capaces de incluir en su seno a sectores de opinión muy divergentes. Es característico, por lo tanto, también la fraccionalización de los partidos tradicionales, fortalecida por el sistema electoral de Doble Voto Simultáneo o "Ley de lemas".

Sin embargo, ya antes de la dictadura militar de 1973 venían perfilándose importantes cambios en el sistema de partidos uruguayos. A una tendencia creciente hacia posiciones más a la derecha en los partidos tradicionales, más marcadamente en el partido Colorado que en el Partido Nacional (en el primero el vuelco a la derecha en sus fracciones mayoritarias lo puso por primera vez en la historia a la derecha del Partido blanco), le correspondió la moderación de la izquierda y la conformación, en 1971, de una tercera fuerza, el Frente Amplio (FA), situado a la izquierda de los dos partidos tradicionales. En las elecciones de 1971 el Partido Colorado obtuvo la victoria, pero el FA hizo una buena elección (al obtener el apoyo de un quinto del electorado), constituyéndose en árbitro en el parlamento cada vez que las elites de los partidos tradicionales se dividían. La nueva lógica partidaria, que incluía al FA como tercera fuerza que podía decidir en caso de división de los partidos mayoritarios, fue confirmada por el papel desempeñado por el este partido en el Pacto del Club Naval. Ante la intransigencia de los blancos en la cuestión de las proscripciones, el FA fue invitado a las negociaciones, llegando entonces civiles y militares a un acuerdo que el Partido Nacional debió aceptar.

Durante el período abierto por el plebiscito de 1980 y concluido en las elecciones de 1984, todos los líderes significativos tomaron partido, la mayoría se opuso al régimen militar, pero la oposición más radical la ejercieron los blancos wilsonistas.⁴

Luego de la derrota de los militares en el plebiscito (donde, sin embargo obtuvieron un 43 % de los votos) se permitieron elecciones internas en los partidos tradicionales. Los resultados fueron una derrota todavía mayor para los militares. Las internas de 1982 fueron una derrota de las fracciones favorables al régimen. De acuerdo a Luis Eduardo González, "los líderes de la oposición obtuvieron el 78 % de los votos blancos y el 70 % de los votos colorados (...) y en conjunto las fracciones partidarias del régimen obtuvieron sólo el 23 % de los votos" (1993: 86). A pesar de este resultado contrario a los militares, éstos aceptaron la decisión popular y las elecciones internas dieron legitimidad a los liderazgos emergentes, constituyéndolos en interlocutores válidos del gobierno.

En Argentina también podemos encontrar un "tradicional" bipartidismo, sobre todo a partir del surgimiento del Partido Justicialista (PJ), pero de no tan larga data como en el caso de Uruguay. En cambio, no es posible encontrar antes de 1983 un sistema de partidos estructurado ni tan comprometido con las reglas de juego democráticas.

Desde el inicio de la vida política democrática existió en Argentina una fuerte tendencia a la exclusión, a través de la apelación al actor militar, de fuerzas con amplio consenso social, como el

⁴ Fracción mayoritaria encabezada por Wilson Ferreira Aldunate.

yrigoyenismo, primero, y el peronismo, más tarde. La imposibilidad de competir en las urnas con una fuerza mayoritaria movía a determinados sectores hacia posiciones desleales al régimen.

En la segunda mitad del siglo, el partido con mayor caudal electoral durante tres décadas había sido el Justicialista, el cual fue excluido del juego político durante la mayor parte de este período, lo cual generó gobiernos con muy baja legitimidad de origen. Por otra parte, el PJ demostró tener características que lo alejaban de pautas de organización y de competencia típicos de las democracias liberales. En primer lugar, el partido era visto por los propios peronistas como un apéndice del Movimiento Peronista, pero por otro lado el peronismo excluía en su identificación como el partido del Pueblo la existencia de cualquier otro tipo de identidad política tachándola de antipatriótica. Al no reconocer a la oposición como adversario necesario para el juego político democrático, las posiciones fueron endurecidas al punto de hacer extremadamente difícil cualquier tipo de negociación y ante la imposibilidad de participación en el gobierno o de alternancia volvió a buscarse una salida a través de mecanismo extrademocráticos. Este carácter movimientista y su vocación hegemónica sólo se fue modificando después de 1983.

En el momento de la apertura, la UCR pareció encarnar a la cultura democrática. El fracaso electoral del PJ en elecciones abiertas -por primera vez en su historia- mostraba que éste necesitaba renovarse y adaptarse a las condiciones emergentes en la transición. Al mismo tiempo, un giro importante en la manera de organización del peronismo, así como el alejamiento de algunas de sus características anti liberales, se presentaba como necesaria para consolidar al sistema democrático.

Tanto peronistas como antiperonistas habían apoyado uno u otro golpe de Estado desde 1955, y ambos habían admitido en silencio la gestión militar iniciada en 1976. Recién en 1981 un documento de la Multipartidaria evocaría el tema de los desaparecidos, mientras las "locas de Plaza de Mayo"⁵ llevaban ya mucho tiempo denunciado este hecho y resistiendo la represión ejercida por parte del gobierno de facto.

La mayor parte de las ONG's de derechos humanos surgieron entre el fin de la dictadura y el principio de la transición. Esto no significa que antes no existieran problemas alrededor de los derechos humanos, pero la represión sistemática que los gobiernos militares de los setenta inauguran retrae la problemática del derecho a la vida a su punto más primario y elemental.

Las ONG's de derechos humanos asumieron en el caso de Argentina una fuerte militancia en pos de una defensa a través de la denuncia. En general, las organizaciones que nuclearon a los directamente afectados tendieron a radicalizar más sus posturas que las demás y mucho más que los partidos políticos, lo que generó fuertes tensiones entre el gobierno o figuras políticas partidarias y algunas de estas organizaciones.

Tanto Madres de Plaza de Mayo como Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas son organismos de los directamente afectados por la represión, al igual que Abuelas de Plaza de Mayo, organización creada en 1983, y la Asociación de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos uruguayos, organización que estuvo desde el principio muy relacionada con sus pares argentinas sobre todo teniendo en cuenta que muchos de los uruguayos desaparecidos lo hicieron en Argentina. Estas organizaciones tuvieron como objetivo primario la denuncia de las desapariciones de personas y sucesivos pedidos de liberación de los presos políticos. Durante la transición sus reclamos estuvieron vinculados a la Verdad (esclarecimiento de los sucedido) y Justicia (castigo a los culpables).

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), en cambio, no agrupa a personas directamente afectadas pero se constituye entre 1979 y 1980 con el objetivo de recolectar datos e investigar las desapariciones, torturas y asesinatos que se estaban cometiendo, al tiempo de intentar

⁵ Este fue el nombre dado por la propaganda oficial a las Madres de Plaza de Mayo.

prestar asesoramiento legal gratuito a las víctimas y sus familiares. Estaba compuesto por un grupo de abogados, en su mayoría antes miembros de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH). Contó desde el comienzo con financiamiento externo lo cual le dio mayores recursos y autonomía de los que contaron otras ONG's.

El homólogo uruguayo del CELS es IELSUR, organización que también tuvo como objetivo brindar asesoramiento legal gratuito a víctimas de la represión y sus familiares, pero tratando de lograr cierta integración interdisciplinaria para un mejor acompañamiento a las víctimas especialmente con disciplinas como el trabajo social y la psicología. Además trató de fundar derecho a partir de fallos concretos que incluyeran la legislación internacional de derechos humanos. En este último sentido, la función de IELSUR fue y sigue siendo importante, en tanto no ha habido medidas de gobierno dispuestas a resolver el vacío legal existente respecto de torturas y violaciones a los derechos humanos en general.

El Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) es una organización latinoamericana creada en 1974, presente tanto en Argentina como en Uruguay durante todo el período de dictadura y transición a la democracia. En este período, sus funciones fueron de denuncia de los crímenes cometidos por los militares y de promoción de los valores propios de los derechos humanos.

El Movimiento Ecuuménico por los Derechos Humanos (MEDH) argentino fue creado en 1976 por una corriente interna de la Iglesia Católica, en oposición a la cúpula que, en general, apoyó al gobierno del Gral. Videla. Es un organismo que se propuso una función de denuncia de las violaciones a los derechos humanos y expresó solidaridad hacia los detenidos-desaparecidos y sus familiares en plena dictadura.

También la APDH surgió en la década de 1970, en diciembre de 1975, como respuesta al accionar de fuerzas paramilitares, especialmente de la Triple A. Fue desde el principio una organización que nucleó a grupos diferentes, dirigentes políticos, gremiales, religiosos y sociales, en torno a un objetivo común, formar una estructura social de defensa de los derechos humanos que permitiera poner algún freno a los abusos de las fuerzas parapoliciales y militares. Para esto se propuso organizar reclamos antes las autoridades nacionales y los organismos internacionales y tratar de asesorar y acompañar a las víctimas y a sus familias. Una vez iniciada la transición, la APDH concentró sus esfuerzos en obtener Verdad y Justicia para las víctimas de la represión, entre las que considera que se encuentran no sólo los directamente afectados sino todo el pueblo argentino.

A esta pequeña lista de organizaciones civiles de derechos humanos detallada más arriba es necesario agregar una organización argentina que si bien queda fuera del período, ya que es muy anterior, puede pensarse como un actor a tener en cuenta, es la Liga Argentina por los Derechos del Hombre (LADH), organización creada en 1937 como un espacio de defensa contra las persecuciones a miembros del Partido Comunista. Esta organización albergó en su interior en un principio a los familiares de las víctimas de la represión de la dictadura de los setenta. Al mismo tiempo hay que incorporar una organización muy posterior, H.I.J.O.S.

En Argentina, todas estas organizaciones de derechos humanos trabajaron más o menos separadamente hasta 1981. En octubre de ese año realizaron una manifestación conjunta en Plaza de Mayo y a partir de entonces una serie de manifestaciones y *Marchas por la Vida*. En algunas de estas movilizaciones participaron también sectores obreros con lo que logran convocar movilizaciones masivas. En cambio, en Uruguay las ONG's de derechos humanos han tenido generalmente poco poder de convocatoria y por lo tanto también de llegada de sus demandas a la ciudadanía y al gobierno. Mientras Madres de Plaza de Mayo fueron recibidas por el presidente Raúl Alfonsín apenas iniciada la transición, la Asociación de Madres y Familiares de detenidos desaparecidos uruguayos no es recibida por ningún presidente hasta Jorge Batlle en el año 2000, más de quince años después de iniciada la transición.

A la referida diversidad y fortaleza de las ONG's argentinas es necesario agregar que han habido muchos conflictos internos y diferencias que llevaron a rupturas internas como en el caso de Madres de Plaza de Mayo y al alejamiento de algunos afectados de cualquier tipo de organización.

En principio podría decirse entonces que las ONG's de derechos humanos uruguayas han sido menos importantes que las argentinas. Tomando en cuenta la población de estos países y la forma que ha adquirido la represión militar en cada uno de ellos es de esperarse que Uruguay desarrollara un menor número de ellas. Sin embargo, es posible que este hecho se vincule además con otros factores tales como la persistencia de organizaciones civiles tradicionales. La persistencia de identidades partidarias fuertes y la estructuración de otro tipo de organizaciones civiles importantes como la central sindical, las cooperativas de vivienda y otros tipos de agrupaciones menos estructuradas, como las conformadas en el interior de la universidad y los liceos, han servido de organizadoras y movilizadoras de demandas también en materia de derechos humanos.

La capacidad de visibilidad y de obtención de financiamiento internacional también se revela menor para las ONG's uruguayas que para sus homólogas argentinas. Probablemente esto sea propio de la visibilidad que adquirió el fenómeno de la represión militar desarrollada en países latinoamericanos en el resto del mundo occidental. Organizaciones de derechos humanos argentinas han difundido en países europeos la figura del desaparecido y las condiciones que se sufrieron bajo la dictadura militar.

Algunas percepciones sobre la transición y la cuestión de los derechos humanos

De acuerdo con las personas entrevistadas (especialmente en Uruguay) y los discursos de líderes partidarios aparecidos en diarios de la época y en las propias publicaciones partidarias se puede observar diferentes percepciones acerca del proceso de transición así como extraer algunas cuestiones que generaron debate en su momento y en épocas posteriores entre los propios actores sociales y políticos y entre historiadores, sociólogos y politólogos.

En el caso de Uruguay la transición tuvo en su primera etapa una consigna menos revisionista que en el caso de Argentina. "El cambio en paz" fue la consigna presentada por Sanguinetti que ganó las elecciones.

De acuerdo a Enrique Tarigo, vicepresidente de Sanguinetti, se trataba de restablecer el estado de derecho, las libertades, "aquello de dormir tranquilo", "si para ello teníamos que darle una amnistía a los militares se la íbamos a dar",⁶ por lo tanto la corriente política que ganó las elecciones en 1984 parecería estar lejos de aquel *Nunca Más* que pareció definir la opinión pública y política hegemónica de la primera etapa de la transición en Argentina.

La transición uruguaya, entonces, que se inicia entre 1980 y 1984, puede ser vista como un movimiento restaurador. Se recupera la Constitución de 1966, que entra en vigencia sin modificaciones hasta la reforma de 1996, junto con todo el cuerpo jurídico construido con anterioridad al golpe. Las elites políticas que van a encabezar la transición también parecen las mismas. Según Javier Miranda, vocero de la Asociación de Madres y Familiares de detenidos desaparecidos uruguayos, se repetían las mismas figuras políticas que antes del golpe. Efectivamente, el Partido Colorado, o la fracción pachequista en su interior, será quien participe activamente en el gobierno militar y luego encabece, igualmente, la salida democrática, si bien predomina una fracción diferente. También a nivel del discurso político aparece como una transición conservadora. Líderes políticos colorados y blancos retomaron el discurso de la necesidad de *Paz* para la estabilidad de la democracia que se inaugura. Pacheco en la campaña de 1989 afirmaba que "hay que extirpar de raíz

⁶ Enrique Tarigo, entrevista realizada el 2 de marzo del 2002 (Montevideo).

el odio de los corazones para lograr una efectiva pacificación nacional y lanzarse a la conquista de un futuro mejor por el camino del progreso del país" haciendo referencia a los resultados del plebiscito.

Uno de los temas sobre los cuales es difícil encontrar consenso es la actitud del primer gobierno civil de la transición. Algunas interpretaciones alrededor de este período, como la de Luis E. González, marcan una importante diferencia entre el ejecutivo nacional y el poder legislativo. El primer gobierno electo, de filiación colorada, cuya fórmula presidencial estaba compuesta por Julio María Sanguinetti y Enrique Tarigo, asumió en marzo de 1985. Casi una semana después una ley de amnistía liberó a una gran cantidad de presos políticos. También se sancionó una ley de restablecimiento de los empleados públicos despedidos por razones políticas durante la dictadura. Estas leyes tienen su explicación para González en que los líderes políticos que conformaron el nuevo Parlamento eran líderes partidarios que habían sufrido diversos niveles de hostigamiento por parte de los militares, es decir, según este autor era una legislatura mayormente antimilitar. Pero la recuperación del gobierno en manos de civiles no conllevó a un triunfo de los sectores que denunciaban los excesos del gobierno autoritario. El ejecutivo nacional desoyó los pedidos de enjuiciamiento a los militares y ni siquiera recibió a los familiares de las víctimas.

En el caso de Argentina, las primeras decisiones del gobierno democrático de Alfonsín y del sistema judicial fueron muy radicales, generando una reacción fuerte por parte de los militares. Alfonsín en su discurso de campaña ya propone que "la UCR asume el compromiso de desterrar para siempre la tortura y toda otra forma de acción que atente contra los derechos humanos".⁷ En Uruguay las acciones del gobierno democrático respecto del legado autoritario fueron más moderadas y en ningún caso de enfrentamiento radical con las Fuerzas Armadas, sin embargo Enrique Tarigo afirma que la ley de amnistía para los presos políticos fue "como un balde de agua fría" para los militares.

La sanción, en 1986, y posterior ratificación por parte de la sociedad civil de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado produjo gran número de controversias en la sociedad y dio lugar a distintas interpretaciones. Esta ley daba inmunidad a los actos delictivos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas por motivos políticos con anterioridad al 1° de marzo de 1985. El gobierno sólo mantenía el derecho a investigar las desapariciones de 164 ciudadanos durante la represión y la suerte de los hijos de los desaparecidos. Para Mujica "la ley y aún el plebiscito mayoritario no liquidaron ese problema (el del legado autoritario de violación de los derechos humanos), además la ley tiene un punto cuarto que era investigar la cuestión de los desaparecidos que no se cumplió hasta hoy".⁸ Según Luis Roniger (2001) se trataba de una ley de borrón y cuenta nueva, que algunos sectores denunciaron como correlato de las negociaciones del Club Naval. Sin embargo, Tarigo afirma que en el Club Naval no se acordó nada respecto de la cuestión de los derechos humanos ya que era impensable que ellos plantearan un tema tan espinoso porque trabarían las negociaciones, como lo había hecho dos años antes con las del Parque Hotel; y que los militares tampoco lo plantearían porque estaban convencidos de que ellos habían salvado a la Patria. En la transición uruguaya este tema marcó al escenario político. De acuerdo a Roniger, la actitud de los partidos tradicionales de declarar que en el resultado del *referéndum* de 1989 no había habido ni vencedores ni vencidos generó descontento entre oficiales del Círculo Militar. Roniger pone el ejemplo del discurso pronunciado por Hugo Posse, jefe de las Fuerzas Armadas durante el golpe de 1973, el 20 de abril de 1989, defendiendo la lucha contra la sedición como moralmente correcta, ya que *mantuvo el orden, fomentó la autoridad y salvó la Patria*.

⁷ Raúl Alfonsín, discurso de campaña publicado por el partido radical en 1983.

⁸ José Mujica, entrevista realizada el 14 de agosto del 2001 (Montevideo).

En Uruguay no hubo, como en Argentina, un reconocimiento oficial por parte de las fuerzas armadas de excesos y faltas en sus funciones. Tampoco hubo ninguna iniciativa por parte del gobierno (hasta la presidencia de Jorge Batlle) de crear o promover Comisiones de Verdad para la investigación, registro y publicidad de las graves violaciones a los derechos humanos sufridas por amplios sectores en el período autoritario. El *Nunca Más Uruguay* fue elaborado de manera independiente y con recursos propios por un organismo no gubernamental de derechos humanos, el Servicio de Paz y Justicia, y publicado tardíamente en 1989, y sólo de manera limitada.

Los partidos no fueron mayormente denunciadores y según Javier Miranda no siempre apoyaron a organizaciones como Familiares. Sin embargo, otros actores sociales, como la organización sindical uruguaya, tuvieron en todo el período una postura definida y actuaron como opositores al régimen militar y como denunciadores de sus abusos. Según Luis Puig, dirigente sindical que encabeza actualmente la comisión de derechos humanos del PIT-CNT, el movimiento sindical uruguayo tiene algunas características particulares que no son de ahora, sino que tienen que ver con su historia. La organización sindical "tuvo un papel importante en la resistencia a la dictadura, lo que fue la huelga general..., lo que fue toda la resistencia posterior, y bueno eso de alguna manera lo ha comprometido históricamente, lo ha comprometido por convicción y por una situación impuesta por la cantidad de desaparecidos uruguayos, sobre todo desaparecidos uruguayos en la Argentina que eran fundadores del movimiento sindical uruguayo, es el caso de Gerardo Gatti, por ejemplo, dirigente del gremio gráfico, dirigente histórico del movimiento sindical uruguayo, secuestrado en la Argentina, León Duarte, dirigente del caucho, también fundador de la CNT, compañeros con actividad sindical y actividad política de resistencia a la dictadura, y bueno de alguna manera la CNT en todo el período de dictadura estuvo tanto en la actividad clandestina en el Uruguay como en la resistencia en el exterior, uno de los temas centrales que tenía planteado en aquel momento era la libertad de los presos políticos, la denuncia de las desapariciones que se venían dando fundamentalmente fueron uruguayos en la Argentina, y situaciones que se vivieron también dentro del Uruguay."⁹ Otras organizaciones que aparecen con mayor fuerza de movilización y posiciones radicalizadas en oposición a la dictadura son las cooperativas de vivienda.

La percepción alrededor de lo que significó la dictadura militar para la sociedad uruguaya también es divergente. Según Héctor Gros Espiell, durante la etapa de transición se intentó borrar los once años de autoritarismo político como si no hubieran existido, tomando a la dictadura militar como un mal recuerdo que no formaba parte de las tradiciones políticas uruguayas.¹⁰ En el imaginario tradicional uruguayo, la sociedad se veía a sí misma como la 'Suiza de América', es decir, una sociedad civilizada, con paz social y gran desarrollo cultural. El período militar es visto entonces desde algunos actores relevantes como un 'accidente', un intervalo oscuro de la vida política del país que no se condice con las tradiciones del pueblo uruguayo. Según otros entrevistados, situados más a la izquierda que el ex Ministro de Relaciones Exteriores, como Javier Miranda, Luis Puig o José Mujica, Uruguay se ha jactado siempre de su tradición democrática, pero lo que ha existido es cierta estabilidad institucional, "de ahí a la democratización de la sociedad hay un camino enorme".¹¹

¿Se solucionó el tema luego del *referéndum* o sólo produjo un período de silencio? Para Sanguinetti con el resultado del referéndum de 1989, donde por 56,6 % los votantes ratificaron la ley de Caducidad, se acaba la transición y Uruguay resolvía todos los problemas del pasado. Así lo expuso en un discurso publicado por el diario *El País*, el 19 de abril de 1989 "las discusiones remanentes de la época de la dictadura han quedado zanjadas. Para Roniger, la solución vía *referéndum* fue aceptada por todos los sectores y sirvió de argumento a más de un actor político para afirmar

⁹ Luis Puig, entrevista realizada el 24 de septiembre del 2001 (Montevideo).

¹⁰ Héctor Gros Espiell, entrevista realizada el 15 de agosto del 2001 (Montevideo).

¹¹ Javier Miranda, entrevista realizada el 13 de agosto del 2001 (Montevideo).

que, a diferencia de Argentina, en Uruguay el tema se había resuelto por medio de las urnas. Según Javier Miranda, vocero de la Asociación de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos del Uruguay,¹² después del referéndum y hasta 1997 se produce un enorme bajón de militancia y de presencia a nivel de la opinión pública por el tema de los derechos humanos. Pero a mediados de los noventa, y por el impacto de los acontecimientos producidos en Argentina en esa época, como el pedido de perdón de Balza, resurgió el tema para la opinión pública uruguaya. En abril de 1997, Familiares presentó entonces una petición a la presidencia para que se investigara la suerte de los desaparecidos, la cual logra gran repercusión en los medios. Sin embargo, Sanguinetti no contestó la petición. Recién en el año 2000, el presidente Jorge Batlle recibiría a miembros de Familiares y crearía la Comisión para la Paz.

La creación de una Comisión de Verdad en el año 2000, similar a las comisiones argentina y chilena del primer período de transición, mostraría una reacción tardía por parte del gobierno democrático uruguayo pero también podría fortalecer la percepción de que en Uruguay el tema derechos humanos no se resuelve con el plebiscito de 1989. Aún hoy, es este un tema que moviliza a la opinión pública y polariza las posturas políticas, sin embargo este desplazamiento hacia adelante de una cuestión muy vinculada al pasado autoritario genera una curiosa resignificación de los términos de discusión.

El Estado: novedades institucionales en materia de derechos humanos

La incorporación la cuestión de los derechos humanos heredada del período militar a la estructura institucional de estos países significaba en el momento de transición un esfuerzo por parte de los gobiernos democráticos para garantizar los derechos fundamentales (y la atención de las demandas e indemnizaciones para el caso de Argentina). Los gobiernos de Argentina y los de Uruguay se ocuparon de manera muy desigual del tema y en muy pocos casos consideraron relevante esta función del Estado para la consolidación democrática.

Durante la transición se creó en Argentina una Comisión de Derechos Humanos en el interior de la cámara de diputados y una Subsecretaría de Derechos Humanos, al comienzo Dirección de Derechos Humanos, que dependía del Ministerio del Interior primero y del Ministerio de Justicia más tarde. Esto último es de gran relevancia dado que el diseño institucional argentino es fuertemente presidencialista. Además varias ONG's de derechos humanos, o miembros de ellas, han participado de la Subsecretaría. La presidencia creó además la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) con la que también colaboraron algunas ONG's de derechos humanos, activamente como miembros de ésta o acercando información, las denuncias y casos que ellas conocían, a fin de que saliera a la luz la verdad a través del informe correspondiente.

En noviembre de 1992 se creó, además, la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad, dentro del ámbito de la Subsecretaría de Derechos Humanos. Esta comisión fue integrada por representantes de la Procuraduría General de la Nación y Asesoría de Menores y por la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo, por lo que se ha integrado a una institución del aparato del Estado a una de las organizaciones de derechos humanos más reconocidas. El objetivo de la CONADI es el de detectar el paradero de los menores desaparecidos durante la dictadura, determinar su filiación e intentar su restitución a sus familiares. Para esto la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo logró, con apoyo presidencial, que se creara por ley un Banco Nacional de Datos Genéticos de familiares de niños desaparecidos.

En Uruguay no se incorporó la cuestión de los derechos humanos a la estructura institucional del Poder Ejecutivo. Ninguna de las tres primeras presidencias reconoció el tema de los derechos

¹² Javier Miranda, en una entrevista realizada el 13 de agosto del 2001 (Montevideo).

humanos por lo que tampoco tenía sentido crear comisiones o secretarías que se ocuparan de ese tema. La primera vez que un presidente reconoció la problemática de los derechos humanos heredada del período militar fue con la asunción del presidente Jorge Batlle, cuarto presidente constitucional desde la apertura. Por otro lado, la Comisión para la Paz creada por Batlle no es resolutive, y no forma parte del organigrama del Poder Ejecutivo, no depende de ningún ministerio sino directamente de la persona del presidente.

En el interior del Poder Legislativo, en cambio, se creó el 14 de mayo de 1985 una Comisión investigadora para el esclarecimiento de la situación de los desaparecidos, sin embargo el proyecto de ley que le daba facultades especiales para cumplir este objetivo nunca llegó a sancionarse. En ese mismo se crea una Comisión permanente de Derechos Humanos al interior de la Cámara de Representantes, no así en Senadores. La Comisión de derechos humanos de la Cámara de Representantes estuvo presidida por figuras políticas interesadas en la cuestión como el diputado Guillermo Chifflet (Frente Amplio – Partido Socialista), Felipe Michelini¹³ (Nuevo Espacio) o Edgar Bellomo (Encuentro Progresista), entre otros, pero siempre tuvo un escaso poder relativo al interior del Parlamento. De acuerdo a la señora Susana Carballal, secretaria de la Comisión, "ésta no es una comisión con una alta productividad legislativa, saca 3 o 4 proyectos en toda una legislatura cuando otras comisiones pueden sacar 3 proyectos en un mes."¹⁴ Esto podría deberse a dos circunstancias, en primer lugar el límite que impone a la acción de la Comisión la ley de Caducidad y la voluntad política de sostenerla, y en segundo lugar por la imposibilidad de conseguir mayorías fuera de la Comisión, es decir una vez que cualquier proyecto pasa a sesión plenaria. Al respecto la señora Carballal cita un proyecto de ley presentado por el diputado Díaz Maynar, que tardó once años en ser tratado por la Cámara de Diputados; finalmente en 2001 recibió media sanción y pasó a Senadores. En cuanto a la vinculación entre la Comisión de Derechos Humanos y ONG's que trabajen sobre este tema, ha habido un acercamiento de demandas y consultas en los últimos años de la década de 1990, tal como puede observarse en las versiones taquigráficas de las reuniones de la Comisión, pero sobre todo de ONG's no preocupadas por la violación de los derechos humanos durante la dictadura sino por temas ligados a la cuestión de los derechos humanos de manera diferente, es decir, niñez, discriminación, mujer, violencia familiar, etc. La organización SERPAJ le envía cada año su informe anual a la Comisión y ésta lo trata pero no hay una relación estrecha ni con ésta organización ni con Familiares.

Conclusiones

En ambas transiciones el núcleo de discusión respecto de los derechos humanos está íntimamente vinculado a un problema del pasado. Un ejemplo de esto es el informe de la CONADEP en Argentina no fue un programa respecto del futuro sino una denuncia de los abusos cometidos en el pasado. Este hecho es en parte producto de la idea de que a partir del establecimiento de la democracia las problemáticas que se percibían como propias de un sistema autoritario se resolverían automáticamente. Harán falta varios años para que las organizaciones de derechos humanos y las instituciones gubernamentales encargadas del tratamiento de estos temas (sobre todo en Argentina) incorporen la defensa a derechos humanos no directamente vinculados al período autoritario, como la problemática carcelaria o policial dentro del período democrático.

A pesar de que su desarrollo fue muy diferente la cuestión de los derechos humanos heredada de la dictadura no termina de resolverse en ninguno de los dos casos estudiados.

¹³ Felipe Michelini es hijo de Zelmar Michelini, conocido político uruguayo que fue asesinado por los militares en Buenos Aires, por lo que puede considerarse como una persona directamente afectada por la represión militar.

¹⁴ Susana Carballal, entrevista realizada el día 10 de diciembre de 2001, (Montevideo).

La impunidad generada por ambos procesos puede convertirse en un factor deslegitimante de las recientemente inauguradas instituciones democráticas en tanto una democracia se basa en una justicia igual para todos como una base ética mínima para fundar un Estado de derecho.

Esta sensación de impunidad puede verse reaparecer en Argentina constantemente a través de los escraches que movilizan sobre todo a sectores jóvenes y especialmente, a partir de la crisis desatada en diciembre del año pasado, cuando este tema aparece junto a diferentes demandas como un tema no resuelto. Grupos tan diversos como asambleas vecinales y piqueteros han podido organizar marchas donde se demanda trabajo, la devolución de los depósitos, la reactivación del país, un cambio real en el curso político, pero también justicia. Por otro lado la presencia de organizaciones como Madres de Plaza de Mayo o HIJOS lejos de desaparecer o debilitarse aumenta con esta crisis. El 19 y 20 de diciembre fueron el referente de la oposición tenaz que el pueblo argentino debía ejercer frente a la represión policial, el Estado de sitio y un gobierno cada vez menos representativo.

En el caso de Uruguay al no haber habido un reconocimiento por parte de las Fuerzas Armadas de los delitos cometidos deja abierta la discusión. El silencio militar, pero también civil, sobre el tema durante más de diez años no parece corresponderse con una resolución de la cuestión.

La primera actuación de un gobierno uruguayo en pos de resolver el tema heredado de la dictadura militar fue en la presidencia de Jorge Batlle, es decir, la creación de la Comisión para la Paz (año 2000) la cual tuvo desde el principio un ámbito de acción limitado, la búsqueda de información sobre el paradero de los desaparecidos y sus hijos secuestrados, pero no fue previsto que reciba denuncias sobre torturas o detenciones prolongadas, por lo que sólo se le ha adjudicado la función de ocuparse del esclarecimiento de una minoría de casos de violación a los derechos humanos. Debe recordarse que no fue la desaparición de personas el método más utilizado por el terrorismo de Estado en Uruguay, una de las razones que tienden a utilizar los políticos uruguayos para justificar su falta de reacción frente a este tema.

En el largo plazo, si pensamos a las transiciones a la democracia como un período aún no cerrado, se puede observar en cuanto a las problemáticas de ciudadanía, y en el caso de Argentina dos momentos: un primer momento, especialmente durante la década de 1980, donde las cuestiones ligadas al reconocimiento de derechos ciudadanos y más fundamentalmente derechos humanos básicos, en la concepción que socialmente se tiene de ellos es decir derechos directamente vinculados con la vida y seguridad individuales, se relacionan específicamente con la necesidad de que en democracia el Estado garantice el respeto a estos derechos y se haga cargo de la su violación durante el período de dictadura militar tanto en el reconocimiento de las víctimas y sus familiares, con la respectiva obligación de otorgar algún tipo de reparación a sus familiares, como en el castigo, juicios a quienes no respetaron estos derechos básicos. Y un segundo momento, que podría tener sus inicios en dos fenómenos casi simultáneos o por lo menos contemporáneos, la clausura del tema *derechos humanos* luego de los indultos del Presidente Carlos Saúl Menem que venían a completar una actitud ya tomada en el gobierno anterior de Raúl Alfonsín (Leyes de Punto Final y Obediencia Debida), y la orientación de políticas, económicamente de exclusión social (paradójicas si tenemos en cuenta que se trataba de un gobierno peronista) y políticamente de achicamiento del Estado. En este contexto se resignifica en la sociedad argentina cuáles son los derechos ciudadanos y humanos que deben defenderse y en muchas organizaciones civiles de derechos humanos aparece la noción de que también en democracia es posible que exista violación a derechos fundamentales como el derecho a la vida. Por lo tanto, si bien las cuestiones tan visibles en el período anterior parecen estar lejos de hallarse resueltas cobran relevancia otro tipo de demandas al Estado más relacionadas con un bienestar económico mínimo de la población, es decir, la defensa de los derechos de actores nuevos

como el consumidor o el desocupado, sumado a demandas por el saneamiento de la justicia, de la policía, etc.

En el caso de Uruguay, en cambio, el largo silencio que podemos observar para la década de 1980, y prácticamente toda la de 1990, a excepción quizás en el momento del *referéndum* sobre la ley de Caducidad, ha hecho que a fines de la década del noventa y principios de la siguiente las cuestiones de la primera y segunda etapa en Argentina se encuentren de manera simultánea y en algunos casos incluso confusamente entrelazadas, tanto en el discurso de partidos políticos y organizaciones civiles, como en las propuestas legislativas.

Bibliografía

Ansaldi, Waldo (1986). *La ética de la democracia, Los derechos humanos como límites frente a la arbitrariedad*, Buenos Aires: CLACSO.

Arendt, Hannah (1996). *Entre el pasado y el futuro*, Barcelona: Península.

Astori, Danilo, Caetano, Gerardo, Castagnola, José Luis, Mieres, Pablo, Pérez, Romeo, Rilla, José y Zubillaga, Carlos (2004). *El Uruguay de la dictadura (1973-1985)*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.

Bruscherá, Oscar (1986). *Las décadas infames*, Montevideo, Copygraf.

Caetano, Gerardo y Rilla, José (1998). *Breve historia de la dictadura*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Cheresky, Isidoro (1991). *El proceso de democratización. Creencias políticas, partidos y elecciones*, Cuadernos del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

De Riz, Liliana (1985). "Uruguay: la transición desde una perspectiva comparada", en Gillespie, Charles, Goodman, Louis, Rial, Juan y Winn, Peter (comps.), *Uruguay y la democracia*, Montevideo.

De Riz, Liliana (1998). "La transición en Uruguay" en *Uruguay, sociedad, política y cultura. De la restauración democrática a la integración regional*, Bogotá: CEXECCI.

Garretón, Manuel Antonio (1995). *Hacia una nueva era política. Estudio sobre democratizaciones*, Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Garretón, Manuel Antonio (1997). "Revisando las transiciones democráticas en América Latina", en *Nueva Sociedad*, n° 148, Caracas, marzo-abril.

González, Luis Eduardo (1993). *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Leis, Héctor R (1989). *El movimiento por los derechos humanos y la política argentina*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Lafer, Celso (1991). *La reconstrucción de los derechos humanos. Un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt*, México: Fondo de Cultura Económica.

Mallo, Susana, Serna, Miguel (coord.)(1998). *El fin de siglo y la política en Argentina y Uruguay*, Montevideo: Alejandría.

Mallo, Susana (1997). *Ciudadanía y democracia en el Cono Sur*, Montevideo: Trazas.

Mignone, Emilio (1991). *Derechos humanos y sociedad. El caso argentino*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales, Ediciones del Pensamiento Nacional.

Rancière, Jacques (1999). "La democracia es fundamentalmente la igualdad" en Quiroga, Hugo, Villavicencio, Susana, Vermeren, Patrice (comps. (1999). *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y democracia*, Rosario: Homo Sapiens.

Rilla, José (1997). "Uruguay 1980. Transición y democracia plebiscitaria" en *Nueva Sociedad*, N° 150, Caracas, julio-agosto.

Roniger, Luis (2001). “Olvido, memoria colectiva e identidades: Uruguay en el contexto del Cono Sur”, en Groppo, Bruno y Flier, Patricia (comp.). *La imposibilidad del olvido. Recorridos de la memoria en Argentina, Chile y Uruguay*, La Plata: Ediciones Al Margen.

Rubio Carracedo, José, Rosales, José María, y Toscano Méndez, Manuel (2000). *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*, Madrid: Editorial Trotta

Sartori, Giovanni (1987). *Teoría de la democracia. Tomo I: El debate contemporáneo*, Madrid: Alianza Editorial.

Sierra, Jerónimo (1996). “Uruguay: cultura política y nuevos escenarios democráticos”, en Pinto, C., Guerrero, H. (org.). *América Latina O desafío da democracia nos anos 90*, Porto Alegre: Ed. Universidade.

Sosnovsky, Saú (1987). *Represión, exilio y democracia: la cultura uruguaya*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Touraine, Alain (1995). *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.