

URUGUAY

Gonzalo D. FERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Preguntas del Instituto Max-Planck*.

I. INTRODUCCIÓN

La Presidencia de la República dictó la Resolución núm. 858/000 el 9 de agosto de 2000, para crear la Comisión para la Paz.¹ Por tanto, ha de advertirse que tuvieron que transcurrir 15 años y tres gobiernos democráticos consecutivos desde la finalización de la dictadura (1985-2000), para que recién el cuarto presidente constitucional admitiera que la “política de la verdad” y el esclarecimiento de lo ocurrido durante el gobierno militar eran aún, para el Uruguay, una asignatura pendiente.²

En efecto, desde la restauración de la democracia constitucional —el 1o. de marzo de 1985— los sucesivos gobiernos apostaron a lo que se ha denominado una “política de olvido”,³ consistente no sólo en la impuni-

¹ Publicada en el *Diario Oficial*, núm. 25.583 de 17 de agosto de 2000.

² La Resolución núm. 858/000 invoca como fundamentos en su parte expositiva o preámbulo: a) “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”. b) “Que ello constituye una obligación ética del Estado y una tarea imprescindible para preservar la memoria histórica, que permitirá, además, generar las condiciones necesarias para aprobar, en su momento, las medidas legales que correspondan para reparar las situaciones que se constaten”.

³ Sobre “política de olvido” o “discurso jurídico del olvido” hablan Bergero, Adriana J. y Reati, Fernando, *Memoria colectiva y política de olvido*, Argentina y Uruguay 1970-1990, Buenos Aires, Beatriz Viterbo Editora, 1997; Olivera, Ademar, *El olvido y la memoria*, en Harper, Charles (coord.), *Impunidad. Una perspectiva ética*, Montevideo, Trilce, 1996, pp. 70 y ss.; Monginho, Julieta, *Construir la memoria*, en Delgado, Iva (coord.), *Impunidad y derecho a la memoria*, Madrid, Sequitur, 2000, pp. 123 y ss.; Ber-

dad penal de los autores de delitos cometidos durante la dictadura por el aparato estatal, sino también en la ausencia de toda investigación acerca de tales hechos, en especial, sobre la desaparición forzada de personas.⁴ Esa actitud inalterable, que convirtió a la amnistía en una suerte de amnesia estatal, fue duramente resistida todos esos años por las ONGs, particularmente la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos,⁵ así como por los partidos de izquierda,⁶ que reclamaban el cumplimiento de lo establecido por el artículo 4o. de la Ley núm. 15.848 (Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado)⁷ y, consecuentemente, exigían que se investigara lo sucedido con los detenidos desaparecidos, tal cual lo establecía la disposición legal mencionada. Por otra parte, esa actitud del Estado uruguayo, al haber amnistiado —bajo el argumento de caducidad de la pretensión penal— los delitos perpetrados por el aparato estatal y, peor todavía, su negativa siquiera a investigar —aún sin proyecciones penales— los hechos acaecidos, fue duramente cuestionada por diversas instancias internacionales, entre las que se destacan el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas⁸ y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.⁹

galli, Roberto, “El discurso jurídico del olvido y por la recuperación de la memoria”, en P lataforma Argentina contra la Impunidad (ed.), *Contra la impunidad*, Barcelona, Icaria, 1998, pp. 46-48.

⁴ Véase Fernández, Gonzalo D., en este libro.

⁵ Por ejemplo, Servicio de Paz y Justicia, *Derechos Humanos en el Uruguay*, Informe 1997, Montevideo, SERPAJ, 1997, p. 37; Servicio de Paz y Justicia (2001), *Derechos Humanos en el Uruguay*, Informe 2001, SERPAJ, Montevideo, p. 54.

⁶ El reclamo de “verdad y justicia” ha sido reafirmado en múltiples declaraciones y propuestas programáticas aprobadas, a partir de 1985, por el Encuentro Progresista-Frente Amplio (EP-FA) y por el Nuevo Espacio (NE).

⁷ El artículo 4o. establece: “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 120 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”.

⁸ Informe Anual del Comité de Derechos Humanos, Naciones Unidas, 1998. Examen de los informes presentados por los estados en virtud del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁹ Informe núm. 29/92, Uruguay, OEA/Ser.I/V/II 82, Doc. 25, 2 de octubre de 1992.

En ese contexto, el nuevo presidente valoró que el tema era inocultable y que la política de “olvido” ya referida, a la que habían apostado sus predecesores en el cargo, no era un mecanismo de solución adecuado del conflicto. Entendiendo que debía darse cumplimiento al mandato legal y brindarse una mínima satisfacción a los familiares de los detenidos-desaparecidos, instituyó entonces la Comisión para la Paz, directamente por resolución presidencial y sin requerir la vía formal de una ley, la cual hubiera precisado aprobación parlamentaria. Así, el motivo político determinante de la creación de la Comisión proviene del convencimiento de que el tema de las desapariciones forzadas no estaba laudado en la sociedad uruguaya y que requería, pese al tiempo transcurrido, alguna vía de esclarecimiento público, aunque no fuera una verdadera “investigación” (aún de carácter no penal), según lo impone realizar la ley de amnistía/caducidad.

Los fundamentos jurídicos invocados para crear la Comisión para la Paz apuntaron, por tanto, a aclarar lo ocurrido con los detenidos-desaparecidos y consolidar la pacificación nacional; objetivo que la define más bien como una especie “Comisión de la Verdad”.¹⁰ En efecto, la Comisión para la Paz carece de toda función jurisdiccional y ni siquiera tiene por cometido formular denuncias o entablar acciones penales una vez finalizada su tarea, porque la caducidad de la pretensión punitiva del Estado, consagrada por la Ley núm. 15.848, continúa bloqueando la perseguibilidad penal de los crímenes. Lo único que permite la Ley núm. 15.848, en su artículo 4o., es una investigación sin fines penales, a efectos de establecer lo ocurrido con los desaparecidos.¹¹ Por tanto, el único objetivo de la Comisión para la Paz es una limitada averiguación de lo ocurrido, únicamente en el caso de las víctimas de desaparición forzada y no en el caso de otros delitos.¹²

¹⁰ Véase Grupo de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos, *La memoria y el futuro. Comisiones de la verdad en la experiencia internacional*, Montevideo, 2002, p. 15.

¹¹ El artículo 4o. inciso 2o. de la Ley núm. 15.848 establece: “El Poder Ejecutivo dispondrá de inmediato las investigaciones destinadas al esclarecimiento de estos hechos”.

¹² La Resolución núm. 858/2000, de la Presidencia de la República, del 9 de agosto de 2000, invoca como fundamento de creación de la Comisión para la Paz, la necesidad de “dar los pasos posibles para determinar la situación de los detenidos-desaparecidos durante el régimen de facto, así como de los menores desaparecidos en iguales condiciones”. En el Informe Final de la Comisión para la Paz de 10 de abril de 2003, párr. 12, dijo

En cuanto al alcance de sus cometidos y atribuciones, es de señalar:

a) Que tuvo por cometido el “recibir, analizar, clasificar y recopilar información sobre las desapariciones forzadas ocurridas durante el régimen de facto”.

b) Que tuvo “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 obtenida”.

c) Que “elevatorá la información recibida a la Presidencia de la República, en la medida que entienda que son necesarias actuaciones tendientes a verificar y/o precisar su contenido, para que ésta disponga las averiguaciones que considere pertinentes”.

d) Que “elaborará un informe final con sus conclusiones, que incluirá sus sugerencias sobre las medidas legislativas que pudieren corresponder en materia reparatoria y de estado civil, así como un resumen individual sobre cada caso de detenido-desaparecido que sea puesto a su consideración”.

II. PREGUNTAS DEL INSTITUTO MAX-PLANCK

1. *¿Concede el poder estatal en Uruguay, a una herramienta (procesal) de “hallazgo de verdad”, la capacidad de decidir si un comportamiento social específico previo puede denominarse, posteriormente, “delincuencia de Estado”?*

La Comisión para la Paz, más allá de su denominación, configuró a lo sumo una fórmula muy limitada de Comisión de la Verdad, cuya competencia ni siquiera abarcó a todas las violaciones de derechos humanos ocurridas, sino tan sólo a los casos de desaparición forzada de detenidos y de secuestro de niños a detenidos.

En el sentido amplio de la pregunta, sería únicamente una herramienta procesal de hallazgo de la verdad en el ámbito que termina de referirse.

la Comisión: “En tal sentido, el Cuerpo ha tratado de actuar como una ‘comisión de la verdad’, de la 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 régimen de facto que se instaló en la República a partir del 27 de junio de 1973”.

En efecto, la Comisión constituyó un instrumento de realización de la política de la verdad; esto es, de una política que, en lugar de encubrir o silenciar los hechos del pasado, saque a luz la verdad de lo ocurrido y lo haga público, promoviendo su reconocimiento oficial por parte del Estado, con el propósito de que, al reconstruir esa dramática historia —o sea, al reconstruir la memoria—, se logre un efecto preventivo para el futuro y no vuelvan a repetirse tales fenómenos de delincuencia estatal.¹³ En otros países —por ejemplo, la Argentina— se ha seguido la vía del procedimiento judicial, de los “juicios por la verdad”, aunque también sin consecuencias punitivas.¹⁴

Del texto de la Resolución que la creara, no surge que el poder estatal le otorgue la capacidad de decidir si un comportamiento social específico previo puede denominarse, posteriormente, “delincuencia de Estado”. En efecto, la Comisión no tiene potestades jurisdiccionales y tampoco se le encargó una misión de valoración jurídica de los hechos.¹⁵ La Comisión no era un órgano judicial y no podría haber desarrollado tareas jurisdiccionales, las cuales hubieran resultado violatorias de la propia Constitución. Asimismo, la Comisión no tuvo tampoco ninguna facultad coercitiva (por ejemplo, potestades para citar personas, inspeccionar lugares, etcétera), como es característico de cualquier órgano judicial investido de autoridad pública. Pero, aún así, responder negativamente a esta interrogante sería engañoso y ajustado sólo al plano formal. Porque desde su creación, en todas sus comunicaciones públicas, la Comisión ha denominado a los hechos que investiga como “delincuencia de Estado”, subrayando su flagrante antijuridicidad, es decir, el carácter ilícito de los hechos cometidos por los funcionarios del aparato estatal. De todas maneras, la Comisión no pudo desarrollar una verdadera investigación y, en realidad, debió desentenderse de procurar la identificación de los autores de los hechos, tratando de responder sólo al “cuándo”, “dónde”,

¹³ Bajo la consigna de “Nunca más” se han publicado varios informes por ONGs en América Latina. Para el caso uruguayo, Servicio de Paz y Justicia, *Uruguay: Nunca más. Informe sobre la violación a los derechos humanos (1972-1985)*, Montevideo, 1989.

¹⁴ Cfr. el artículo de Schiffrin, Leopoldo, en este libro.

¹⁵ García Otero, Nelson, “Consecuencias jurídicas del decreto del Poder Ejecutivo 146/003 (Informe Final de la Comisión para la Paz)”, *Cuadernos del Centro de Investigación y Estudios Judiciales*, Montevideo, 2003, p. 7; Blengio Valdés, Mariana, “La Comisión para la Paz y su Informe Final. El derecho a saber y el deber de recordar”, *Tribuna del Abogado*, núm. 133, mayo-julio de 2003, p. 20.

“cómo” y “por qué” de cada desaparición, pero no al “quién”, extremo que había sido aceptado desde tiempo atrás por los familiares afectados. Además, el mandato que tuvo la Comisión de elaborar un informe final con sus conclusiones, implica —cuando menos en forma tácita— el otorgamiento de plena capacidad a la Comisión para decidir la denominación y subsunción de los hechos investigados como actos de delincuencia de Estado, y articular por lo menos esa denominación o calificación jurídica, entre las conclusiones finales del informe. En suma: para la elaboración de su informe final, tuvo plena libertad de acción y calificó a los hechos como la actuación ilícita de agentes estatales, quienes en el ejercicio de su función pública obraron al margen de la ley, empleando métodos represivos ilegales.¹⁶

La Comisión ha trabajado sobre la base de recopilación de antecedentes, aportados por distintas fuentes —ONGs, Grupo de Familiares de Desaparecidos, etcétera— y luego procedió a entrevistar a los testigos de los hechos, para verificar y ratificar la información obtenida. En una segunda etapa, la Comisión procuró información de las Fuerzas Armadas, entrevistando a informantes militares, para corroborar o ratificar los datos obtenidos de otras fuentes. Sólo cuando se logró la confirmación militar correspondiente— por lo general, a través de dos vías distintas e independientes entre sí—, la Comisión dio por confirmada la denuncia y por aclarada la desaparición forzada respectiva. En este contexto es importante señalar que, al no tratarse de un órgano jurisdiccional, la Comisión no poseía limitaciones legales para la valoración de la prueba, de manera que apreció el mérito de la prueba y arribó a sus conclusiones, de acuerdo al criterio de libre convicción o “convicción moral”.¹⁷

Como resulta de lo expuesto, el mandato de la Comisión la facultaba para tratar de investigar lo ocurrido con cada uno de los casos de desaparición forzada. En tal virtud, como el trabajo de la Comisión culminaba con la entrega de los datos a los familiares e interesados y con la elaboración de un informe final al presidente de la República, pero sin otras consecuencias desde el punto de vista jurídico-penal, a la Comisión no le competía ni tenía ella por misión específica, el calificar jurídicamente los hechos como “delincuencia de Estado”, aunque de todas maneras así lo hizo, pues no cabe otra categorización de los hechos investigados.

¹⁶ Comisión para la Paz, Informe final, párrs. 43 y 44.

¹⁷ *Ibidem*, par. 36.

Debe señalarse, por último, que la Comisión no estaba facultada tampoco para determinar responsabilidades individuales y debía abstenerse de mencionar los nombres de las personas implicadas, limitándose a brindarle a los familiares de los desaparecidos información acerca de la fecha y lugar de la muerte y de las circunstancias en que ésta ocurrió, pero sin identificar a las personas responsables.

2. *En el proceso que permite el “hallazgo de la verdad”, ¿se denomina a un comportamiento social específico como “delincuencia de Estado”?*

Queda aclarado, en el apartado anterior, que a lo largo de todo el proceso de “hallazgo de la verdad” gestionado por la Comisión —el cual abarcó más de dos años— estos comportamientos han sido denominados y considerados como actos de “delincuencia de Estado”; es decir, actos ilícitos cometidos por agentes públicos *propter functionem*.

A la calificación de “delincuencia de Estado”, o más precisamente, a la subsunción de los hechos como supuestos del llamado “terrorismo de Estado” según lo llama la doctrina española,¹⁸ se llega a partir de constatar que, en todos los casos de desaparición forzada examinados (también en los casos de tortura, aunque éstos no encuadran dentro del mandato de la Comisión), el hecho se comete por agentes públicos (v. gr., policías y militares), en ejercicio de sus funciones, que se apartan de la ley y violan las normas jurídicas que regulan la detención y el tratamiento de prisioneros. Además, no se trata de actos aislados cometidos por particulares, sino siempre por personal policial y militar que actúa integrando un “aparato de poder organizado”¹⁹ y desarrolla atribuciones represivas públicas. Son delitos de Estado porque no hay aquí motivaciones individuales o una criminalidad de carácter individual, sino que bajo la protección del Estado, los cuerpos represivos especiales (fundamentalmente, el Servicio de Información de Defensa y el Organismo Coordinador de

¹⁸ Serrano-Piedecabras, José Ramón, *Emergencia y crisis del Estado social. Análisis de la excepcionalidad penal y motivos de su perpetuación*, Barcelona, PPU, 1988, p. 164; Lamarca Perez, Carmen, *Tratamiento jurídico del terrorismo*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1985, p. 32.

¹⁹ Roxin, Claus, *Täterschaft und Tatherrschaft*, Berlín-Nueva York, Walter de Gruyter, 1990, p. 250; Ambos, Kai, *Dominio del hecho por dominio de voluntad en virtud de aparatos organizados de poder*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998, p. 33.

Actividades Antisubversivas, ambos dependientes del Ministerio de Defensa Nacional) actuaron al margen de la ley y con abuso de poder.

3. *Si se lo denomina como “delincuencia de Estado”, ¿cuáles son (breve descripción) las respuestas a las preguntas para la primera sesión del Coloquio en relación con Uruguay?*

A través del órgano Comisión para la Paz, el poder estatal ha reconocido tardíamente, provocando una modificación sustancial en el proceso de transformación, que los comportamientos sociales que nos ocupan constituyen actos de “delincuencia de Estado” y, aún más, ha decidido que se efectúe una compensación a las víctimas, puesto que la Comisión ha incluido, en su informe final, “sus sugerencias sobre las medidas legislativas que pudieren corresponder en materia reparatoria”, aconsejando el dictado de una ley a esos efectos. Por el contrario, la instauración de la Comisión no significó revisar o alterar la ley de amnistía/caducidad, de modo que continúa clausurada la perseguibilidad penal de los autores de los hechos. Indudablemente, el mandato de la Comisión fue muy acotado, puesto que se circunscribía sólo a los casos de desaparición forzada, sin abordar el análisis de los casos de tortura, que se practicó en forma generalizada con los detenidos durante el régimen militar y que configura, sin ninguna duda también, un ejemplo paradigmático de “delincuencia de Estado”.

La creación de la Comisión y su propia actuación, por consiguiente, podrá significar una consecuencia en el ámbito del derecho civil (v. gr., derecho sucesorio, derecho de indemnización de perjuicios, derecho de filiación y estado civil), pero —en cambio— no arroja consecuencia alguna al ámbito del derecho penal. O sea que, la Comisión ha recomendado al Poder Ejecutivo y al Parlamento la aprobación de una ley que declare la “ausencia por desaparición forzada” de las víctimas, permitiendo llevar adelante trámites de estado civil paralizados (por ejemplo, sucesiones, divorcios, reconocimiento de hijos, etcétera), así como también reclamaciones civiles patrimoniales (de daños y perjuicios) contra el Estado.

De tal manera, quedará en el futuro un evidente desfasaje o clivaje entre las consecuencias —denominación de los hechos como actos de “delincuencia de Estado”— y los costos, pues a pesar de que los hechos se-

rán identificados como desviación de expectativas normativas, se mantendrá la impunidad de los autores responsables de aquellos actos.

Este desfase no nos parece saludable. En estos fenómenos de “delincuencia de Estado”, todos ellos conformados por actos que serían dogmáticamente subsumibles en la categoría de los delitos de lesa humanidad,²⁰ no parece suficiente contentarse con medidas reparatorias civiles y abdicar, en cambio, de la sanción penal como mecanismo de afirmación de las expectativas normativas. La propia evolución del derecho penal internacional, culminada con la aprobación del Tratado de Roma y la creación de la Corte Penal Internacional,²¹ viene a corroborar que sólo la aplicación efectiva de la ley es capaz de reafirmar la expectativa y prevenir la repetición de hechos semejantes en el futuro. Sin duda alguna, la propia valoración de los hechos como “delincuencia de Estado” tiene, de por sí, un fuerte efecto simbólico. Pero, así como ello deja en claro que la tortura y la desaparición de personas nunca pueden cometerse en nombre del Estado y so pretexto de lucha antiterrorista, mucha mayor eficacia simbólica tendría la reacción democrática del Estado, que sin recurrir a soluciones excepcionales o a un “derecho penal de emergencia”,²² responda aplicando la ley a las personas responsables. En ese sentido, la necesidad de imposición de la pena se desprende de los principios de seguridad jurídica de los bienes tutelados y también del principio de igualdad de las personas ante la ley.

El poder político no ha impedido o dificultado la toma de decisiones en el derecho, si por ello se entiende la ingerencia en los procedimientos y fallos judiciales, pero tampoco ha querido ir más allá del acotado marco de atribuciones otorgado a la Comisión para la Paz, diseñando —por ejemplo— una mejor herramienta para el hallazgo de la verdad, y ampliando los cometidos de la Comisión, más allá de los casos de desaparición forzada, a la investigación de los casos de tortura, o bien dotándola de facultades inquisitivas y coercitivas.

La decisión de instaurar la Comisión para la Paz ha tenido, sin embargo, y a pesar de dichas innegables limitaciones, una consecuencia impen-

²⁰ Gil Gil, Alicia, *Derecho penal internacional*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 106; Blanc Altemir, Antonio, *La violación de los derechos humanos fundamentales como crimen internacional*, Barcelona, Bosch, 1990, p. 31.

²¹ UN Doc: A/CONF.183, 17 de julio de 1998.

²² Vease Moccia, Sergio, *La perenne emergenza*, Nápoles, Edizione Scientifiche Italiane, 1995, p. 9.

sable para el proceso de transformación. En primer lugar, porque una verdad que durante 25 años se quiso olvidar y mantener escondida —v. gr., la delincuencia de Estado— fue oficialmente reconocida por la Comisión y por el Estado, y a consecuencia de ello, profusamente divulgada por los medios de comunicación masiva.

En segundo término, porque la legitimación popular de la Comisión fue enorme e inusitada. La última encuesta de opinión pública que se realizara arrojó un 83% de los encuestados a favor del trabajo de la Comisión, al cual calificaban como excelente. Esto significa, en definitiva, que la sociedad está absolutamente dispuesta a quebrar el olvido y asumir esta verdad como parte de su memoria histórica.

Asumir la verdad significa aceptar que la “delincuencia de Estado” produjo gravísimas violaciones a los derechos humanos, nunca antes realizadas en el país. Cuando a través del recurso de referéndum, la Ley núm. 15.848 fue sometida a plebiscito popular, prevaleció en la ciudadanía el temor a la posible rebelión militar, ante el intento de que se juzgara a los responsables de los hechos y, sin duda, ese factor decidió el voto a favor de la ratificación de la Ley, pero no la voluntad de olvidar los hechos. Incidió allí un factor coyuntural muy evidente: el deseo de dejar atrás la dictadura, el ansia de consolidar la democracia, y no emprender ninguna acción —concretamente, no iniciar procesos criminales—, capaz de entorpecer la transición democrática o ponerla en peligro de desestabilización institucional. La realidad actual demuestra, sin embargo, que cuando la población comprueba, como lo ha hecho a través de la Comisión, que se pueden reconstruir y divulgar públicamente los hechos de la “delincuencia de Estado”, sin riesgo alguno ya para la estabilidad democrática, entonces presta su apoyo y aprobación. Esto debe interpretarse, por consiguiente, en el sentido de que el voto popular en el plebiscito no fue a favor del olvido, sino sólo a favor de no enjuiciar a los responsables de los delitos, por el solo motivo de evitar cualquier resistencia o foco de rebeldía militar y no obstaculizar la transición democrática. Pero el objetivo altamente humanitario de la búsqueda de la verdad ha ganado, ahora, amplio consenso.

Como se expresó, no se observan impedimentos o dificultades provenientes de poderes políticos, para decidir en el derecho. En todo caso, el poder político —con excepción de los partidos de izquierda— se abstuvo de apoyar inicialmente la creación de la Comisión, si bien más tarde, acaso como corolario de la gran legitimidad popular de la Comisión,

esos mismos sectores políticos, antes renuentes, brindaron su apoyo explícito al organismo. Obviamente, esto es trascendente para el proceso de transformación, porque va consolidando —más allá de la persistente impunidad— una visión colectiva contundente acerca de la delincuencia de Estado.

4. *¿Cómo se aprecian las consecuencias del empleo de herramientas que sirven al “hallazgo de la verdad” para el proceso de transformación?*

Surge de lo expuesto que el empleo de la Comisión como herramienta para el hallazgo de la verdad, a pesar de sus significativas limitaciones —por ejemplo, se trataba de un órgano sin poderes coercitivos—, fue un factor trascendente para el proceso de transformación. Por lo pronto, sirvió para que el Estado hiciera un reconocimiento oficial de algunos de los actos de delincuencia de Estado cometidos en el pasado en relación con la desaparición forzada de personas, y ha servido también para que la sociedad uruguaya no relegue ese periodo de su historia al olvido, sino que, al contrario, comience a interesarse progresivamente por lo ocurrido.

El Informe Final de la Comisión para la Paz, entregado al presidente de la República el 10 de abril de 2003, recogió el primer reconocimiento oficial de las violaciones de derechos humanos ocurridos en el país. Por Decreto núm. 146/2003 de 16 de abril de 2003, el Poder Ejecutivo estableció que “se aceptan en todos sus términos las conclusiones del Informe Final asumiendo que las mismas constituyen la versión oficial sobre la situación de los detenidos desaparecidos durante el régimen de facto”.

5. *Los derechos humanos, en relación con las decisiones tratadas arriba, ¿se vuelven argumento de reacciones ante dichas decisiones?*

La interrogante debe responderse en forma afirmativa. En efecto, como se viera, la decisión inicial del poder estatal, asumida al ingreso del primer gobierno democrático posdictadura, fue la de denominar *ex post* a los hechos como “delincuencia de Estado” y, de todas maneras, amnistiar esos comportamientos, sin siquiera investigarlos.

Es claro que el poder estatal metamorfosea la verdad bajo un juego semántico, porque no emplea la palabra amnistía en el texto de la Ley núm. 15.848, sino que habla de la “caducidad de la pretensión punitiva del

Estado”, respecto de delitos cometidos por funcionarios militares y policiales, “por móviles políticos” o en “cumplimiento de sus funciones y en ocasión de acciones ordenadas por los mandos”. Con ello queda la apariencia de que los hechos delictivos nunca fueron ordenados por los jerarcas policiales y castrenses, sino que se habría tratado de excesos cometidos por funcionarios subordinados, en ocasión de ejecutar las órdenes legítimas impartidas por los mandos. Es decir, se amnistían delitos cometidos “en ocasión” de acciones ordenadas por los mandos, delitos *propter officium*, pero sobre la base de considerar que la orden inicialmente impartida por los mandos era legítima y, al tiempo de cumplirla, el subordinado se apartó de ella, incurriendo en abusos o actos ilícitos, más allá del marco de la orden y con violación de la ley. Así, el delito está configurado en la actuación del subordinado, a quien igualmente se lo beneficia con la amnistía, y no está involucrado en la orden impartida por el jerarca.

Sin embargo, ese beneficio de impunidad y olvido otorgado por el poder estatal ininterrumpidamente repetido produjo una reacción de notoria y creciente disconformidad en el seno de la sociedad. Primero los familiares de las víctimas y las ONGs que se ocupan de derechos humanos, algunos sectores políticos y, en la actualidad, amplias capas de la población (hasta llegar a ese sorprendente porcentaje de apoyo popular a la Comisión, que arrojaron las últimas encuestas) adoptan una actitud reactiva y reivindican el respeto a los derechos humanos, tanto como la anti-juridicidad de los hechos y decisiones adoptadas durante el proceso de transición democrática.

Por tanto, es claro que los derechos humanos han sido un factor de reacción contra la decisión de amnistiar a los responsables de la delincuencia de Estado. Al cabo de largos años de silencio, la instalación de la Comisión resultó un catalizador de sentimientos muy generalizados, pero hasta entonces no manifiestos, a favor del reconocimiento público de la verdad. La propia actitud de los militares, que en general no atacaron la tarea de la Comisión, y en varios casos, accedieron incluso a prestarle colaboración bajo garantía del anonimato, demuestra también un proceso de cierta reacción, asumiendo que ellos mismos incurrieron en excesos inadmisibles y delictivos, lo que les llevó a brindar una información mínima para que pudiera ser transmitida a los familiares.

6. *¿Quién convierte los derechos humanos en tema de las reacciones (por un lado: las víctimas, los perpetradores y movimientos sociales; por otro lado: políticos, funcionarios públicos y miembros de “comisiones de la verdad”)?*

Existe un proceso multicausal, que determina que los derechos humanos se conviertan en tema de reacciones. Naturalmente, el protagonismo principal en ese sentido lo poseen las víctimas y los movimientos sociales y, desde su instalación, la Comisión para la Paz, que actuara como gran caja de resonancia.

Sin embargo, a veces declaraciones públicas de perpetradores o de políticos, o bien decisiones gubernativas para declinar solicitudes de extradición cursadas desde el extranjero, fueron un factor revulsivo, que contribuyó también a convertir a los derechos humanos en tema de reacciones generalizadas. En efecto, cuando algunos militares retirados, nucleados en centros sociales de las fuerzas armadas, han hecho alguna declaración pública, reivindicando las conductas del pasado, la ciudadanía ha reaccionado en forma condenatoria. Asimismo, cuando la justicia penal argentina ha cursado un pedido de extradición al Uruguay, que involucra a militares uruguayos en delitos cometidos en territorio argentino —en el marco del Plan Cóndor²³— y el gobierno no le ha dado curso a la solicitud de extradición, también las reacciones han sido adversas. En buena medida, se ha interpretado que esa actitud del gobierno —al no tramitar el pedido de extradición que le fuera cursado por la justicia argentina— resultaba contradictoria y antitética con el espíritu de respeto a los derechos humanos que inspiró, en su momento, a la instalación de la Comisión para la Paz.

7. *¿Cuál es el objetivo de las personas mencionadas bajo la pregunta anterior de convertir los derechos humanos en el tema de sus reacciones?*

Los objetivos son de diversa índole. Para algunos familiares, ONGs y movimientos sociales, la creación de la Comisión para la Paz, sumada al

²³ Sobre la Operación Cóndor, Calloni, Stella, *Los años del lobo. Operación Cóndor*, 2a. ed., Buenos Aires, Peña Lillo-Ediciones Continente, 1999, pp. 47 y ss.; Mariano, Nilson, *Operación Cóndor. Terrorismo de Estado en el Cono Sur*, Buenos Aires, Ediciones Lohlé-Lumen, 1998, pp. 57 y ss.

contexto internacional generado a partir de la detención del general Augusto Pinochet por solicitud de la justicia española, estaría configurando un nuevo escenario penal. Por tanto, este sector de personas aspira a que, una vez concluidos los trabajos de la Comisión, sea posible revertir la impunidad y se pueda anular o derogar la Ley de Amnistía/Caducidad.

En otros casos, hay quienes sólo se contentan con el hallazgo de la verdad —la gran mayoría de la población del país— y, en el caso de los antiguos perpetradores, su objetivo al aparecer públicamente persigue emitir un mensaje: que el poder militar no permitirá ninguna clase de revisionismo, ni tolerará la anulación o derogación de la amnistía que les fuera concedida, lo que constituye su objetivo último.