

DEMOCRACIA Y RECONCILIACIÓN*

1. Hablar en la Universidad de Salamanca sobre Democracia y Reconciliación constituye para mí un doble motivo de orgullo y satisfacción. Orgullo y satisfacción por estar en esta casa ilustre cuya significación no puede escapar a nadie que se precie de vivir en el mundo de la cultura, orgullo y satisfacción por el honor —que obliga a mi profundo reconocimiento— que es exponer, hoy y aquí, algunas reflexiones en torno a uno de los temas esenciales para comprender la situación de América Latina en este momento de su historia.

Este es un tema —discutido apasionadamente en el marco del proceso de transición y afirmación democrática que vive Latinoamérica, con relación a la cuestión de los Derechos Humanos y de la voluntad de construir democracias verdaderas y estables—, que involucra cuestiones políticas, éticas y jurídicas de capital importancia, que han existido y existen en todas las sociedades y que han provocado siempre difíciles interrogantes a la teoría política y al análisis filosófico. Plantea complejos problemas y muchas veces divergentes opciones al político, al gobernante y al ciudadano, en una palabra a todos los seres humanos, que tienen la necesidad de juzgar la situación, decidirse y actuar. Es por eso que antes de entrar concretamente a exponer la experiencia uruguaya en esta materia, es necesario esbozar algunas ideas generales respecto a la forma en que se ha planteado y se plantea esta cuestión en el marco de la ética y de la política. Luego relataré, con la mayor objetividad posible, el caso uruguayo y su solución, es decir, cómo se ha encarado en mi patria en función de su historia reciente, el tema “Democracia y Reconciliación”.

Y, por último, reseñaré mi posición como uruguayo, como universitario y como político, pero esencialmente como ser humano, que sufrió la experiencia vivida por su patria en los largos 12 años que transcurrieron entre 1973 y 1985 y que no puede admitir que tal experiencia vuelva a repetirse.

* Conferencia pronunciada en la Universidad de Salamanca, en julio de 1991

2 El pasaje o transición de un sistema autoritario, autocrático o totalitario —y no interesa a los efectos de esta disertación entrar a precisar las diferencias de estos tres conceptos, sin perjuicio de comprender que estas diferencias existen, caracterizadas por la inexistencia de una legitimidad democrática (que sólo puede darse cuando las autoridades gubernamentales son el resultado de elecciones libres y auténticas), por un origen constitucionalmente espúreo y por la falta superviviente de toda legitimidad— a un sistema democrático ha planteado siempre difíciles problemas

Entre estos problemas se ubica en lugar destacado la forma de solucionar la cuestión de la persecución y castigo de los responsables de graves violaciones de los Derechos Humanos cometidas por las autoridades o agentes del régimen justamente abolido por el advenimiento democrático

Poco importa, para encarar esta cuestión, la forma en que se ha cumplido la restauración de la legitimidad democrática, poco importa si el cambio ha sido inmediato y total o ha sido, por el contrario, el resultado de un proceso de transición. Poco importa, también, sin perjuicio de necesarias distinciones para determinar lo esencial de la actitud a adoptar, si las anteriores violaciones de los Derechos Humanos fueron resultado del hacer gubernamental o de hechos imputables al gobierno, de funcionarios o de gentes que actuaron en su nombre o con la complicidad o la tolerancia de las autoridades o, en cambio, fueron consecuencia de la violencia terrorista

Lo que importa, lo que es capital, es la respuesta a dar al terrible dilema que se plantea a las nuevas autoridades democráticas.

¿Debe castigarse —por aplicación estricta de la ley, con procedimientos rodeados de todas las garantías judiciales— a todos los que violaron gravemente los Derechos Humanos durante el régimen felizmente superado, o, en cambio, con matizaciones ineludibles y distinciones imprescindibles, es preciso dejar de lado ciertas situaciones —amnistiando, indultando, perdonando judicialmente o aplicando institutos análogos— en función de una reconciliación política sobre la que se asiente la restauración democrática y la permanencia de una legitimidad fundada en un consenso de amplia base?

¡Difícil, tremenda disyuntiva!

3 Toda consideración del tema ha de partir del hecho de que en el régimen no democrático anterior, el adversario político era el enemigo al que había que abatir o eliminar, un ser al que se odiaba y se despreciaba, que había incurrido en un error que había que extirpar. En

cambio, en la democracia el adversario no es enemigo, la discrepancia ideológica es normal y esencialmente tolerable y el odio al pensamiento o al hombre ha de ser sustituido por la voluntad de comprensión y por el esfuerzo para conciliar y reconciliar.

Aun partiendo de esta realidad, es preciso reconocer que ninguna respuesta a la pregunta que nos hemos hecho puede ser absoluta y total, ni en términos éticos, ni en términos políticos, ni en términos jurídicos. Es necesario hacer una serie de distinciones y comprender que es imposible dar una respuesta única y global. No puede, en efecto, ser absolutamente igual la forma de encarar y resolver las violaciones de los Derechos Humanos no provenientes de la actividad terrorista de origen no gubernamental, que la utilizada para hacer frente a aquellas otras relacionadas directa o indirectamente, por su origen o ejercicio, con el hacer estatal, ni tiene por qué ser necesariamente igual el tratamiento a funcionarios civiles involucrados, que el relativo a la actividad de integrantes de las fuerzas armadas o policiales, ni puede ser idéntica la actitud ante hechos de sangre, muertes, desapariciones o torturas que frente a otras acciones menos graves o de diferente naturaleza.

Pero todas estas necesarias distinciones, que se han de traducir o pueden traducirse en diferentes tratamientos políticos o normativos de la cuestión, no pueden hacer olvidar dos extremos de ineludible consideración.

Primer. Que toda violación grave de los Derechos Humanos, cualquiera que sea su origen, cumplida durante el régimen anterior a la restauración democrática, debe dar origen a una sanción o a una respuesta jurídica. Esta sanción o esta respuesta podrá ser penal o civil, podrá tener distinta entidad o relevancia, podrá generar distintas formas de responsabilidad —individualizada en los autores a cargo del Estado—, pero siempre deberá existir.

Segundo. Que exonerar —por medio de la aplicación de uno o de alguno de los medios— lo que es jurídicamente posible de la verdad de lo ocurrido.

4. Antes de continuar es preciso comprender que hablar de "Democracia y Reconciliación" es prácticamente lo mismo que considerar el tema "Derechos Humanos y Reconciliación". En efecto, sólo hay democracia si los Derechos Humanos existen, si son una realidad vital además de una realidad jurídica. Y a la inversa, que los Derechos Humanos sólo pueden existir, y sólo son garantizados y respetados, en un Estado democrático de Derecho.

Esta precisión es indispensable para situar el problema, porque permite comprender que lo esencial es asegurar hoy, y para mañana la existencia y la vida del Estado democrático, única forma de que hoy, y en el futuro, vivan los Derechos Humanos. Si en función del pasado, de lo que ocurrió se crean elementos capaces de desestabilizar la democracia y contribuir a la posible caída del gobierno legítimo, se está generando una situación que traerá, ineludiblemente, la violación de los Derechos Humanos.

5 Por esto es que las medidas para encarar una solución de lo que se derivó de hechos repudiables ocurridos en el pasado, no implican el olvido o el perdón moral. Son medidas políticas, de prudencia, de equilibrio, dirigidas a reconciliar al país y hacer plenamente seguro el futuro, estable y firme la democracia y, por ende, el pleno imperio de los Derechos Humanos.

Como hace pocos meses dijo el Presidente Lacalle, “no es que queramos olvidar, sino que no queremos seguir atados a un pasado, pero sobre todo condicionados por un pasado que nos impide, si no lo superamos, construir el futuro”.

6 El tema que estamos desarrollando supone necesariamente resolver un problema fundamental de ética política.

¿Puede ser, en efecto, justo, éticamente admisible, que un gobierno democrático perdone jurídicamente —cualquiera que sea la forma o la tipificación jurídica del acto— a quienes en el anterior régimen fueron responsables de graves atentados contra la legitimidad democrática, de la instauración de gobiernos en violación de la Constitución y de inadmisibles violaciones de los Derechos Humanos?

La respuesta a este interrogante supone optar por una de dos concepciones posibles de la ética y, por ende, de la política.

Una, absoluta, que sólo tiene en cuenta a un elemento de la cuestión, la necesaria responsabilidad, individual y humana, por un acto intrínsecamente inmoral, cometido por un ser humano en ejercicio de su libre arbitrio. Esta responsabilidad debe hacerse efectiva, cualesquiera que sean las consecuencias sociales o políticas de la sanción. *Fiat justitia et pereat mundus.*

Otra, relativa, política matizada, que, sin perjuicio de la sanción de la conciencia moral, tiene en cuenta las consecuencias y toma en consideración también el mantenimiento y la defensa de otros valores, cuya vigencia está en la base de la existencia de la democracia y del Estado de Derecho.

Sin tiempo de hacer un estudio a fondo de este problema ético que, en su generalidad, ha sido analizado tantas veces en la historia del pensamiento filosófico —y que en nuestros tiempos dio origen a fundamentales enfoques, desde Max Weber a Raymond Aron—, no puedo eludir referirme específicamente a él.

Para no citar sino a un autor de innegable jerarquía, recordemos lo que Max Weber dice al respecto en su ensayo *La política como vocación*

Tenemos que ver con claridad que toda acción éticamente orientada puede ajustarse a dos máximas fundamentalmente distintas entre sí e irremediablemente opuestas desde orientarse conforme a la "ética de la convicción" o conforme a la "ética de la responsabilidad" (*gesinnungsethusch o der verantwortungsethusch*). No es que la ética de la convicción sea idéntica a falta de responsabilidad o la ética de la responsabilidad a la falta de convicción. No se trata en absoluto de esto. Pero si hay una diferencia abismal entre obrar según la máxima de una ética de la convicción, tal como la que ordena (religiosamente hablando) "el cristiano obra bien y deja el resultado en manos de Dios", o según una máxima de la ética de la responsabilidad, como la que ordena tener en cuenta las consecuencias previsibles de la propia acción.

Cuando las consecuencias de una acción realizada conforme a una ética de la convicción son malas, quien la ejecutó no se siente responsable de ellas, sino que responsabiliza al mundo, a la estupidez de los hombres o la voluntad de Dios que los hizo así. Quien actúa conforme a una ética de la responsabilidad, por el contrario, toma en cuenta todos los defectos del hombre medio. Como dice Fichte, no tiene ningún derecho a suponer que el hombre es bueno y perfecto y no se siente en situación de poder descargar sobre otros aquellas consecuencias de su acción que él pudo prever. Se dirá siempre que esas consecuencias son imputables a su acción. Quien actúa según una ética de la convicción, por el contrario, sólo se siente responsable de que no flamee la llama de la pura convicción.

Un tema como el que nos ocupa debe ser encarado con una ética de la prudencia, de la responsabilidad, de la razonabilidad, que sabe que toda solución a este tipo de cuestiones no es plenamente satisfactoria en términos de justicia absoluta, de una "ética de la convicción", pero que, honestamente, en términos políticos, busca el mejor compromiso posible en función de la realidad de hoy y del mañana, sobre la base del bien común, que comprende que hay que tornar en consideración —no de manera única y excluyente, pero si en relación con otros elementos—, las consecuencias para el futuro del sistema político, de los actos y de las actitudes gubernamentales, con relación a anteriores violaciones de Derechos Humanos.

José Luis Aranguren, en su libro *Ética y Política*, ha insistido en la necesidad de que la ética de la responsabilidad no sea únicamente una seudoética con algo de cinismo, una ética que tenga en cuenta sólo los resultados, sino una ética de la realidad, indispensable en la política y en el político, que reconquiste el valor social y “saque a la ética de su subjetivista confinamiento moral”. Es ésta —y sigo citando a Aranguren— la tradicional moral de la prudencia, entendida esta palabra en su acepción política, que se remonta a Aristóteles y a la que la escuela española brindó aportes esenciales, entre los que no puede dejarse de recordar a Saavedra Fajardo, a Pedro Rivadeneyra y a Juan de Salazar.

En la tradición de la ética de Aristóteles, en Santo Tomás y en la escolástica del Siglo de Oro, la prudencia es la primera de las virtudes cardinales. ¿Qué significa la supremacía de la prudencia? Que la realización del bien exige un conocimiento de la realidad. “Lo primero que se exige de quien obra es que conozca”, dice Santo Tomás. La prudencia se refiere al conocimiento de la realidad histórica en su contingencia, donde elige los medios concretos para la realización del fin. Se mueve en el plano de los “caminos y los medios”.

Según esta tradición ética, como dijo Josef Pieper: “Quien ignora cómo son y están verdaderamente las cosas no puede obrar bien, pues el bien es lo que está conforme con la realidad. El conocimiento objetivo de la realidad es, pues, decisivo para obrar con prudencia”.

Y continúa haciendo esta distinción fundamental:

La esencia del moralismo consiste en que se disgrega el ser del deber; predica un “deber”, sin observar y marcar la correlación de este deber con el ser. Sin embargo, el núcleo y la finalidad propia de la doctrina de la prudencia estriba precisamente en demostrar la necesidad de esta conexión entre el deber y el ser, pues en el acto de prudencia el deber viene determinado por el ser. El moralismo dice: el bien es el deber, porque es el deber. La doctrina de la prudencia, por el contrario, dice el bien es aquello que está conforme con la realidad.

La realización del bien presupone la conformidad de nuestra acción a la situación real, esto es, al complejo de realidades concretas que “circunstancian” la operación humana singular y, por consiguiente, una atenta, rigurosa y objetiva consideración por nuestra parte de tales realidades concretas.

Con razón, en 1619, Juan de Salazar, en su *Política Española*, refiriéndose a la prudencia con respecto al juicio sobre los actos del pasado como virtud del Gobernante para asegurar el bien común, decía: “La prudencia es clemente y jurídica”.

Esta forma equilibrada, prudente, *sage*; —en la acepción francesa, que es mucho más sugerente y exacta que la que resulta de la palabra española “sabia”— y responsable en términos políticos, referida a los actos del pasado, es lo que, en múltiples variantes, en diferentes formas, con distinta intensidad, ha sido seguida, en general, en América Latina. Por lo menos es la que ha sido seguida, como veremos, en el Uruguay.

Nada tiene esto que ver con la existencia de democracias mediatisadas, condicionadas o tuteladas por los anteriores detentadores del poder político. Los que han hablado de estas democracias tuteladas, controladas, mediatisadas o vigiladas, nada han comprendido y, sobre todo, nada han aprendido.

La prudencia política con el objetivo esencial de salvaguardar la democracia, que implica la necesaria reconciliación y una responsable actitud ante lo ocurrido en el pasado, no es la consecuencia de ninguna innoble abdicación, de ninguna carencia en cuanto a la idea de justicia, o de una falta de valor. Es, por el contrario, el fruto del deseo de actuar en términos realísticamente justos y, sin olvidar el pasado, aprendiendo de él, y con las precisiones antes expuestas, construir un futuro democrático estable, en el que la violación de los Derechos Humanos ha de ser imposible.

7. Este planteo ético de la cuestión —que necesariamente se encuentra en el fundamento de su consideración política y jurídica— estuvo presente en el debate sobre el tema en el Uruguay.

Cabe recordar algunos ejemplos.

En 1983, antes, en consecuencia, de la restauración democrática, Carlos Quijano, en sus *Reflexiones sobre Uruguay*, decía:

Algo más obliga a andar con pies de plomo. Weber distinguía, como se sabe, entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad. Esta última debe ser la de los políticos o de los mejores de ellos. No tiene por qué ser la nuestra. Pero no hay que despreciarla

Pero el gran debate, con invocación de estos aspectos ético-políticos, se efectuó en ocasión de su adopción, en 1986, de la llamada Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. En el debate en el Senado, el 20/21 de diciembre de 1986, el senador Gonzalo Aguirre, luego de referir la opinión de Quijano y reiterar la cita de Max Weber, decía: “Yo no creo contarme entre los mejores políticos, pero, por lo menos, quiero ajustarme a esta regla de conducta. Me parece que el patrón ético por el cual debemos regirnos es el de responsabilidad”.

Poco después, y en pleno proceso de discusión del referéndum contra la ley número 15848, Fernando González Guyer, en un agudo artículo titulado "El Referéndum o la maldad de los Putitanos", expresaba.

No parece éticamente sostenible —como tampoco parece lógico o razonable— declararse dispuesto a batallar por la justicia aunque para ello sea menester sacrificar la libertad, la democracia, los Derechos Humanos y la mismísima justicia de aquí al año 2000. Las cosas de la vida colectiva no son jamás sencillas sino arduas y complicadas el hombre a menudo elige A y obtiene Z. Es el "efecto perverso", que los sociólogos le llaman.

Digamos en este sentido que una de las confusiones de más trágicas consecuencias que registra la vida de los pueblos —y que con pavorosa frecuencia viene a alimentar a ese "efecto perverso" del que hablamos— es la que se da entre el púlpito y la tribuna, entre la ética abstracta y la ética política. La ética abstracta, que se difunde con brío desde ciertos pulpitos, juzga la acción según su conformidad con la Ley Moral. La ética política, en cambio, la que se cultiva desde la tribuna, aunque inspirada en convicciones que trascienden el orden de lo útil, juzga la acción por sus consecuencias políticas.

Nada más peligroso para la empresa colectiva que la ética política se desbarre en el moralismo —que se vuelva ética abstracta— porque, como cualquiera sabe, no alcanza con tener buenas intenciones ni buenos motivos para hacer una política a la vez buena y eficaz.

Y muy recientemente en el libro del doctor Julio María Sanguinetti —que como Presidente de la República entre marzo de 1985 y marzo de 1990 dirigió la transición hacia la Democracia y el proceso de reconciliación— titulado *El temor y la impaciencia*, en el capítulo "Moral para transiciones", se dice.

Nuestra experiencia ha sido la de la historia, a grandes males, grandes remedios, a grandes odios, grandes perdones, a profundos dolores, la mayor generosidad posible. Podrá a veces no bastar. Pero donde no pudo el perdón tampoco hubiera podido la justicia a todo trance, porque son casos en los que el conflicto no estaba terminado y no cabía entonces otra cosa que negociar un armisticio o dilucidar el conflicto.

Naturalmente, esa experiencia no es una receta milagrosa, aplicable con sus soluciones específicas a todos los casos. La particularidad política es una condición propia de cada configuración nacional y debe reconocerse para encontrar también la solución que responda a la sensibilidad de esa sociedad, a su tradición y a la relación de fuerzas que ella muestra. Lo que si es universal es el espíritu de reconciliación y auténtica voluntad de perdón así como la voluntad de sacrificio, resulta muy difícil alcanzar la paz. Todos hemos de estar dispuestos a renunciar a algo de nuestro punto de vista, y nadie tiene derecho a pretender sacarse las ganas.

La ética en juego es política y no individual, o esto lo entendemos como tal o nos perdemos en el camino

8 La forma en que los diversos gobiernos democráticos han encarado la cuestión de los Derechos Humanos violados por el régimen anterior, en función del imperio del Derecho y de la necesaria reconciliación nacional, ha sido, obviamente, distinta en cada experiencia histórica. No sólo por los diferentes institutos jurídicos utilizados (amnistía, autoamnistía, indulto, gracia, ley de obediencia debida, caducidad de la pretensión punitiva del Estado, reparaciones pecuniarias, reintegración a la función pública, etcétera), en los diversos países, —y no pueden dejarse de recordar especialmente los casos de Argentina, Brasil, Chile, España y Uruguay—, sino también por el hecho esencial de que cada pasaje o cada proceso de transición a la Democracia —sin perjuicio de la existencia de principios éticos y políticos de general aplicación— es diferente, por ineludibles razones históricas, políticas y jurídicas.

Nos es imposible hacer un estudio comparado de cada experiencia nacional con relación al problema que nos ocupa. Sólo nos hemos de ocupar del caso uruguayo, pero recordando que en su solución —y en nuestro punto de vista— han incidido, con naturales limitaciones, los ejemplos y experiencias antes mencionados.

9 Veamos ahora cómo la cuestión de la Democracia y la Reconciliación se ha planteado y ha sido resuelta en el Uruguay.

Comencemos por un brevísimo esquema histórico para poder estudiar el tema.

En 1973 la tradicional y orgullosa democracia uruguaya, debilitada y atacada por la ciega e irracional ofensiva terrorista tupamara, que con la violencia intentó hacer caer un sistema que, pese a sus deficiencias, era perfectible en la libertad y en el orden, fue abatida —cuando ya lo peor del peligro terrorista había pasado— por el golpe militar que, en violación de la Constitución, instauró un mal llamado gobierno cívico militar. De la Constitución no quedó casi nada. Sin Parlamento, prohibida la actuación de los partidos políticos proscritos los dirigentes políticos, sin elecciones, subsistió sólo un cascarón vacío, en el que se incluyeron, en 11 años, 19 Actos Institucionales.

Un régimen contrario a todas las tradiciones políticas del país, en el que se violaron todos los Derechos Humanos —como los habían violado antes los tupamaros— se implantó entre 1973 y 1984. En 1980, el régimen pretendió institucionalizar su futuro desarrollo presentando un proyecto de Reforma Constitucional.

Este proyecto fue sometido a plebiscito popular y rechazado por 885,824 votos por el no (58%) y 643,858 votos por el si (42%). Fue un caso excepcional, de un plebiscito organizado y realizado por un régimen *de facto* —que dominaba toda la información y toda la propaganda— y que, sin embargo, resultó en una derrota para el gobierno.

El plebiscito marcó una etapa. Señaló el comienzo de la acelerada decadencia del régimen nacido de la violación de la Constitución y el comienzo de la apertura política.

Esta apertura se hizo efectiva en un proceso negociado, que culminó con el llamado Pacto del Club Naval, acordado entre las Fuerzas Armadas, el Partido Colorado y el Frente Amplio. El Partido Nacional no fue parte de ese Pacto.

Cualesquiera que sean las reservas sobre ese Pacto —y personal y políticamente tengo muchas— no puede desconocerse que abrió el camino e hizo posible avanzar en la senda de la transición política. Como consecuencia de su aplicación se inició la actividad política electoral y se pudieron realizar las elecciones de noviembre de 1984, que pusieron fin al sistema iniciado con el golpe de Estado de 1973.

En noviembre de ese año, como consecuencia de un proceso político que no cabe relatar ahora en sus detalles, se realizaron elecciones correctas y sin fraude, aunque todavía con algunos importantes proscritos políticos.

En 1985, el 1 de marzo, se inició un gobierno constitucional, se puso fin al gobierno *de facto*, se restableció plenamente la Constitución de 1966 y se derogaron los Actos Institucionales. Se inició así la transición hacia la Democracia, culminada con las elecciones ejemplares de noviembre de 1989.

A partir del 1 de marzo de 1985 se planteó el problema de la reconciliación nacional y de las responsabilidades anteriores, en función de la afirmación de la Democracia, felizmente restablecida.

10. En marzo de 1985, pocos días después de iniciado el gobierno democrático, se promulgó la Ley número 15636, conocida como la Ley de Pacificación Nacional, que decretó la amnistía de todos los delitos, comunes y militares conexos con éstos, cometidos a partir del 1 de enero de 1962 (artículo 1).

Imposible resumir esta extensa ley que determina, a sus efectos, qué se entiende por delito político (artículo 2); qué fija el ámbito de la amnistía (artículos 3 y 4); excluyendo de la misma a los delitos cometidos por funcionarios policiales o militares por tratamientos inhumanos o degradantes y detención de personas desaparecidas (artículo 5); dicta

normas complementarias para la aplicación de la amnistía (artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14), se refiere a la gracia otorgada por la Suprema Corte de Justicia (artículos 20, 23); regula el reingreso al país, facilitando y ayudando a todos aquellos uruguayos que deseen hacerlo (artículo 24) y declara el derecho de todos los funcionarios públicos destituidos en aplicación del Acta Institucional número 7 a ser restituídos en sus respectivos cargos (artículo 25). Esta ley de amnistía inició legislativamente el proceso de reconciliación nacional. Marcó una línea de acción, seguida luego por otros textos legislativos y reglamentarios, dirigida a enterrar un pasado de dolor, para edificar, en cambio, un presente y un futuro de solidaridad y participación.

La amnistía, prevista en todas las Constituciones que han regido en el Uruguay (de 1830, artículo 17; de 1918, artículo 18; de 1934, artículo 75, número 14; de 1942, artículo 75, número 14; de 1952, artículo 15, número 14; de 1966, artículo 85, número 14), ha sido un instituto aplicado reiteradamente en la historia política de la República para poner fin a los enfrentamientos internos, pacificar al país y reconciliar al pueblo oriental.

Juan E. Pivel Devoto, en su libro *La amnistía en la tradición nacional*, publicado en 1974 en una edición que no pudo circular durante el gobierno *de facto*, y reeditado en 1984 en actitud de "homenaje a todos los que sufrieron el rigor y los excesos de un sistema represivo, que invocando la seguridad del Estado, sirvió en esencia para instaurar una dictadura que arrasó los más preciados valores del acervo nacional", luego de hacer una minuciosa historia de la aplicación de la institución, concluye así: "En síntesis: la amnistía ha sido la solución tradicional en nuestro país. La frecuencia con que se ha empleado, la adhesión entusiasta con que se recibió en todas las ocasiones, prueban suficientemente que responde a una faceta de nuestra propia psicología nacional"

Esta amnistía, amplia y generosa, era necesaria para pacificar al país. Fue precedida y seguida por importantes medidas administrativas dirigidas a ese fin.

Así, por ejemplo, se clausuraron, por gracia presidencial, los expedientes iniciados por la justicia militar contra Wilson Ferreira Aldunate, el general Líber Seregni y otros líderes políticos. Se restituyó el grado militar al general Seregni, que le había sido quitado por el gobierno *de facto*. Se dejaron sin efecto todas las expulsiones del país de ciudadanos uruguayos y extranjeros. Asimismo, se derogó la disposición que permitía retirar coactivamente a oficiales superiores de las fuer-

zas armadas. Se procuró así reparar el daño moral a los militares sancionados por su adhesión a las instituciones y al sistema democrático.

No es posible dejar de destacar la creación y labor de la Comisión Nacional de Repatriación, que promovió la repatriación de los uruguayos expatriados y atendió su situación luego del retorno.

La Ley número 15783, de 28 de noviembre de 1985, sobre reincorporación de destituidos, dispuso en su artículo 1

Establécese el derecho de todas las personas que prestaron servicios en organismos estatales o personas públicas no estatales en relación de dependencia funcional, como presupuestadas o contratadas y que, entre el 9 de febrero de 1973 y el 28 de febrero de 1985 inclusive, hubieran sido destituidas por motivos políticos, ideológicos o gremiales, o por mera arbitrariedad, a ser reincorporadas al organismo correspondiente y a la recomposición de su carrera administrativa, así como a la jubilación o la reforma de ésta, en su caso, todo ello de conformidad con las normas de la presente ley.

Esta ley, amplia y generosa, tuvo excelentes efectos reconciliatorios. Significó una pesada carga financiera para el Estado, pero contribuyó de manera decisiva a borrar odios y resentimientos y a aplacar el dolor provocado por injustas exclusiones discriminatorias.

Pero quedaba aún por resolver —entre otros extremos— la cuestión más difícil, la situación de los militares y policías involucrados en actos de violación de Derechos Humanos que habían sido excluidos de la ley de amnistía.

Su situación no era evidentemente igual a la de los amnistiados. Era, en términos jurídicos, esencialmente distinta, pero en términos políticos constituía un problema análogo, que debía ser resuelto con voluntad de lograr una simetría, un cierto paralelismo, con la solución de situaciones que si no eran iguales, poseían una evidente conexión, para asegurar la reconciliación nacional y evitar toda posibilidad de quiebra del sistema democrático en proceso de afirmación, para que lograra su plena y segura estabilidad.

A solucionar esta cuestión se dirigió la llamada Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, que provocó una fervorosa discusión, que dividió a la opinión —a diferencia de las otras dos leyes ya citadas— y luego de un complejo proceso, permitió cerrar el ciclo polémico y crítico de la transición a la Democracia.

Este proyecto de ley estuvo motivado no sólo en la consideración de razones generales que estaban en la raíz de la necesaria reconciliación

nacional, sino en una crisis que podía afectar seriamente la continuidad constitucional y democrática.

Esta crisis se planteó en términos muy graves —sin perjuicio de que estaba latente y había tenido algunas manifestaciones anteriores— a fines de 1986. En efecto, el 9 de noviembre de ese año, la Suprema Corte de Justicia, reiterando una jurisprudencia que había tenido ya expresión en la sentencia del 28 de julio de 1966, por cuatro votos contra dos (los votos de los congresos militares) declaró que en los casos sometidos a su decisión, era competente la justicia ordinaria y no la militar. Esto traía aparejado la citación ante la justicia ordinaria de varios militares involucrados en violaciones de los Derechos Humanos cometidas durante el Gobierno *de facto*. El anuncio de la negativa a concurrir, apoyada por las jerarquías militares, provocó así una grave crisis político-militar.

A resolverla y a terminar definitivamente con este asunto estuvo dirigida la presentación de un proyecto de ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado, ya que anteriores proyectos de amnistía propiamente dicha, para estas situaciones, no habían logrado apoyo parlamentario suficiente. Motivó un debate parlamentario reflexivo, hondo y trascendente, expresión de enfoques disímiles y encontrados.

Predominó en el Parlamento la idea de que esta ley era necesaria para cerrar un ciclo histórico. La ley fue aprobada en el Senado por 22 de 31, y en la Cámara de Representantes por 60 contra 37.

Como dijo el entonces senador Luis Alberto Lacalle en la Cámara Alta:

Tenemos la sensación de que con esto cerramos un tiempo y, en ese sentido, el país necesita definitivamente cerrar el de las memorias sombrías, convertirlas en un recuerdo que por definición se va a ir desvaneciendo. Tal es la sabiduría de la vida privada individual, pero también la de las colectividades, de las naciones y de los pueblos.

La Ley número 15848, del 22 de diciembre de 1986, dispuso en su artículo 1:

Reconócese que, como consecuencia de la lógica de los hechos originados por el acuerdo celebrado entre partidos políticos y las Fuerzas Armadas en agosto de 1984, y a efecto de concluir la transición hacia la plena vigencia del orden constitucional, ha caducado el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos cometidos hasta el 1 de marzo de 1985 por funcionarios militares y policiales, equiparados y asimilados, por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones y en ocasión

de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el periodo de *facto*

No es nuestra intención hacer ahora la exégesis jurídica de esa norma ni examinar las otras disposiciones complementarias del artículo 1 (artículos 1, 2, 3 y 4). Sólo cabe expresar que no extingue del delito, ni es un indulto o una "gracia" judicial, ni implica eliminar los efectos jurídicos en otras esferas o ámbitos jurídicos de los delitos originarios. No es, en modo alguno, una ley de impunidad general y absoluta, como resulta claramente de todos los artículos que siguen al primero. Establece a este respecto un régimen parcial, restringido y limitado a los casos de ineludible solución, en función de los objetivos de la ley. No trata de la acción civil. Tanto es así, que con anterioridad a ella, aquellos que han recibido daños de tipo personal y moral por violaciones de Derechos Humanos cometidas por autoridades o personas conectadas o amparadas por autoridades, han deducido acción ante tribunales ordinarios uruguayos y ya hay sentencias que contemplan en el plano civil el pago de indemnizaciones reparatorias respecto de acciones deducidas en tiempo y forma y en otros muchos casos, como luego veremos, se han formalizado transacciones, desde que el Estado uruguayo no ha declarado prescrita la acción de las personas para reclamar. Lo único que declaró caducada fue la facultad de acusar en la estera penal por parte del poder público, desde que el Estado a través de sus autoridades legítimas y competentes es el dueño de ejercer o no la pretensión punitiva.

Esta ley fue impugnada ante la Suprema Corte de Justicia, sobre la base de su pretendida inconstitucionalidad. La Corte, en su sentencia del 2 de mayo de 1988, por tres votos contra dos, desestimó el planteamiento de inconstitucionalidad.

Algunos conceptos de la parte considerativa de esta sentencia deben ser recordados. Dijo la Corte:

Es una ley que, como muchas, atiende a una situación fáctica determinada, previa a ella, y procura darle una solución normativa.

Al igual que en el caso de las leyes de amnistía a los presos políticos y a los presos comunes, se reconoce la existencia de una realidad social problematizada, que pone en peligro el propósito de institucionalizar la democracia en paz, para lo cual el legislador estima conveniente adoptar un cuerpo de normas a tal fin.

La necesidad de favorecer la pacificación nacional ha sido indicada, según ya se ha dicho y es notorio, por los votantes de la ley, como justificación de la misma.

Por sus características generales, la motivación de la ley y las "circunstancias extraordinarias" de orden político-social que impulsaron su sanción, constituye una auténtica amnistía, a la luz de los principales reguladores del instituto, conforme a la doctrina constitucional y penal de más prestigio.

Y agregó

La precedente reseña doctrinaria ha sido determinada por el propósito de caracterizar a la Ley número 15848, en sus dos artículos iniciales, decretada en las condiciones previstas por el constituyente, y revestida de todas y cada una de sus características esenciales incluso en cuanto ha exceptuado a determinados ilícitos y situaciones de la extinción decretada en el propio estatuto (artículos 1o y 2o.). Esta conclusión reviste una trascendencia inocultable, a los fines de fundar el rechazo de la declaración de inconstitucionalidad de la ley.

Personalmente estimo que la Ley número 15848 no es constitucional, aunque por distintos fundamentos de los sostenidos por la mayoría de la Corte. En especial, no estoy de acuerdo con la consideración de esta ley como una ley de amnistía.

La Constitución uruguaya establece la posibilidad de un referéndum abrogante contra determinadas leyes (artículo 79, número 2). Sobre la base de esta norma, el 25% de los inscritos habilitados para votar interpusieron el recurso de referéndum contra la Ley número 15848.

El referéndum se realizó el 16 de abril de 1989, y 1'016,887 ciudadanos se pronunciaron por el mantenimiento de la ley (es decir el 52,25%); 778.062 (el 40,19%), por dejarla sin efecto.

Este pronunciamiento directo del Cuerpo Electoral cerró la cuestión. El efecto pacificador fue inmediato y unánimemente aceptado ¡Ejemplar demostración de madurez cívica, de prudencia política y de sabiduría popular!

Además de estas tres leyes esenciales para mostrar la forma en que se encaró el tema de la Democracia y la Reconciliación de las medidas gubernamentales ya reseñadas, hay que hacer referencia a la forma como se solucionó durante el gobierno del Presidente Lacalle, iniciado el 1 de marzo de 1990, la cuestión de los militares desvinculados de las fuerzas armadas durante el gobierno *de facto*, otros asuntos de tipo militar y el tema de los juicios por responsabilidad pecuniaria como consecuencia de las violaciones de Derechos Humanos cometidos durante esos años.

En cuanto al primer punto, por instructivo del 23 de abril de 1991 del Ministro de Defensa Nacional, se estableció un sistema para resolver, con espíritu amplio, las peticiones referentes a militares desvinculados durante el periodo *de facto*.

Sobre los otros asuntos se dictaron, con el mismo espíritu, normas sobre los Tribunales de Honor y su actuación en el caso de militares por actos referidos a este periodo

El tercer asunto tiene especial importancia

A partir de 1985 se presentaron múltiples demandas contra el Estado por daños y perjuicios derivados de violación de los Derechos Humanos

El Poder Ejecutivo tomó la decisión política de transar en casi todos los juicios, reconociendo así la aceptabilidad de la pretensión y con voluntad de solucionar de inmediato la cuestión con un espíritu de honesta aceptación de los hechos y de las responsabilidades que generaron.

Estas transacciones se han caracterizado por los siguientes elementos:

Se efectúan en vía judicial, mediante autorización del Poder Ejecutivo, se someten a la homologación del juez de la causa, a partir de cuyo momento corren los plazos para el pago.

Se sitúan aproximadamente en la tercera parte la suma reclamada. Hasta hoy se han transado 22 juicios. Quedan aún 12 juicios, la mayoría de los cuales se llegarán a transar

Pero, además, se adoptaron, en su momento, un conjunto de decisiones para mostrar que no quedaba nada del odio anterior. Se dieron así, a varias calles, nombres de personalidades perseguidas o eliminadas por el gobierno *de facto*. A este ejemplo puede agregarse la significación simbólica que tuvo la repatriación de los restos de Carlos Quijano, muerto en el exilio, en México

Todo esto muestra la forma cómo el Uruguay ha encarado la cuestión de la reconciliación, sobre la base de asegurar, con prudencia y razonabilidad, los Derechos Humanos, reconocer en lo esencial las consecuencias de las violaciones producidas en el pasado, sin permitir que el pasado impida construir el futuro y afirmar la estabilidad y la continuidad del proceso democrático, para afirmar la vigencia futura de la democracia y de los Derechos Humanos.

La prueba del éxito de los esfuerzos para la reconciliación está en la situación política social lograda. Clima de paz, de participación, de es-

tabilidad, de concordia, con erradicación total de la violencia, sin terrorismo ni atentados de ninguna clase, son las características de la realidad uruguaya al 1 de marzo de 1985.

11 La manera en que el Uruguay ha encarado la defensa de la democracia y la efectividad de la reconciliación, ha sido el resultado de fórmulas éticas admisibles, basadas en la responsabilidad y en la prudencia. Las leyes que al efecto se han dictado lo han sido de acuerdo con lo que dispone la Constitución, como resulta de la sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia y de la voluntad política del pueblo uruguayo expresada directamente en el referéndum del 16 de abril

Se ha afirmado, por algunos, que esta política, en especial la ley del 22 de diciembre de 1966, podría violar obligaciones internacionales de la República, en particular el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas y la Convención Americana de Derechos Humanos.

No coincido con esta opinión.

El Derecho Internacional, como el Derecho Interno, está dirigido a asegurar la convivencia armoniosa y pacífica, en un sistema en que coexistan la libertad y el orden.

Por eso es que al Derecho Internacional, en especial al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de tan preeminente aplicación directa en el Derecho Interno, no es ajena la voluntad de hacer posible la subsistencia y afirmación de un régimen político, de un Estado de Derecho, que asegure el presente y el futuro de los Derechos Humanos. Es decir, que al dictar las leyes en que se funda la reconciliación nacional, en especial la ley de caducidad de la acción punitiva del Estado, el gobierno democrático del Uruguay, dentro de su marco constitucional, coadyuvó en el logro de un objetivo que constituye uno de los fines del sistema internacional —universal o regional— de protección de los Derechos Humanos.

El Pacto de los Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas que prevé específicamente las instituciones del indulto y la amnistía (artículos 6.4 y 14.5) no contiene ninguna disposición expresa que pueda invocarse como impidiendo la adopción de una ley como la Ley uruguaya número 15848.

Lo mismo puede decirse de la Convención Americana de Derechos Humanos. Es más, la significación que la Convención atribuye a la vigencia de la democracia como fundamento de los Derechos Humanos y condición ineludible para su existencia, refuerza el criterio interperativo, en función del objeto y el fin, que se ha expuesto precedentemente. La Convención prevé también los institutos de la amnistía y el

indulto como medios jurídicos de necesario reconocimiento en el Derecho moderno (artículo 4.6). El Derecho a la protección judicial, a que toda persona tiene acceso (artículo 25), no puede significar que el Estado se haya desprendido de su derecho, inmanente y necesario, de amnistiar, indultar, perdonar o declarar caducada la pretensión punitiva del Estado. En función de estos objetivos de afirmación, estabilidad y permanencia democrática en tanto de que ello es necesario para que los Derechos Humanos existan y subsistan. Por lo demás, ninguna norma legal uruguaya ha impedido demandar la protección judicial por anteriores violaciones de los Derechos Humanos.

De tal modo es posible afirmar que de la misma manera que la Ley número 15848 no fue violatoria de la Constitución uruguaya, tampoco infringió el Derecho Internacional aplicable.

12. No puede haber duda, después de haber seguido el curso de los anteriores razonamientos, sobre mi posición respecto de la cuestión en estudio y de la forma en que la encararon, para solucionarla, los gobiernos democráticos y constitucionales del Uruguay posteriores al 1 de marzo de 1985.

No puedo dejar de reconocer que la solución de la Ley número 15848 —que hoy la veo como inteligente e ineludible en sí misma, y, plausible en los efectos que ha producido—, la consideré inicialmente como necesaria, pero como dolorosa y desgarradoramente necesaria. Me enfrentó mi opinión con algunas de las personas más próximas a mí en el análisis intelectual y político, en el cariño y en la afinidad humana, de cuya buena fe, inteligencia, sano criterio y firme ideología democrática, estaba convencido. Pero nunca dudé, pese al efecto traumático que tuvo su presentación, de que era necesaria y de que, superado el periodo de discusión, afirmada su vigencia y salvada la crisis institucional que la hizo imprescindible, tendría efectos positivos. Y estos resultados, en efecto, se comprobaron con la estabilidad democrática lograda y el clima de paz y de pacífica convivencia reinante. Se logró, sin olvidar el pasado, evitar que ese pasado impidiera la construcción de un futuro común y solidario de todos en el Estado Democrático de Derecho.

Lo que pasó después —las elecciones de 1989, la realidad del Uruguay y de hoy, la paz que impera y la ausencia del terrorismo— ha confirmado la corrección de las ideas de los que fuimos favorables a la Ley número 15848 y, en general, a la forma como se encaró y llevó adelante el proceso de reconciliación nacional. En particular, con respecto a la Ley número 15848, ésta sólo se comprende y sólo tiene pleno

sentido analizada e interpretada en el marco de todo el proceso de pacificación y reconciliación que se inició el 1 de marzo de 1985. Pasado el tiempo, mis dolorosas dudas iniciales —que no me impidieron tomar la decisión de apoyar la Ley— se han desvanecido. Hoy ya nadie discute ni la conveniencia, ni la constitucionalidad de la Ley número 15848 y sus beneficiosos efectos.

13 La vigencia y respeto efectivo de los Derechos Humanos, sin los cuales no puede haber democracia —como sin democracia no es posible la existencia real y plena de los Derechos Humanos— exige la reconciliación. Derechos Humanos y reconciliación no son términos antagónicos que deban confrontarse. No hay que optar por la vigencia de los Derechos Humanos o por la reconciliación. Esta es posible siempre que el tema de la violación anterior de los Derechos Humanos se encare y se resuelva con prudencia y con justicia, con responsabilidad y realismo, resolviendo la cuestión de las consecuencias de las anteriores violaciones de los Derechos Humanos de manera equilibrada, para enterrar el odio y la venganza, sin renunciar a lo esencial de una justicia, que no puede ni debe cerrar los ojos a la realidad y al hecho esencial de que lo fundamental es salvaguardar, en función del hombre y de sus derechos, la democracia de hoy y la democracia del mañana.