

Justicia y derechos humanos en la democracia del Uruguay postransicional¹

Jaime Yaffé

Universidad de la República, Uruguay

Introducción

Tras haber experimentado una dictadura que gobernó el país durante más de una década (1973-1985), Uruguay se destaca como una de las dos democracias más plenas de América Latina. En una región en la que varios países experimentan procesos de erosión democrática y desarrollo de nuevas formas de autoritarismo, este pequeño estado sudamericano suele ser señalado como un caso exitoso de transición y consolidación democrática, en el que no se observan riesgos inminentes ni amenazas creíbles de retroceso autoritario. Para decirlo en términos más actuales y concretos, resulta en principio inimaginable que en el corto o mediano plazo pudieran emerger fenómenos políticos disruptivos o al menos riesgosos para la convivencia política democrática como los que expresan los liderazgos de los presidentes Javier Milei en Argentina y Jair Bolsonaro en Brasil, los dos grandes países sudamericanos con los que Uruguay tiene fronteras, o los de Nayib Bukele y Manuel López en Centro y Norte América respectivamente, entre tantos otros ejemplos posibles en Latinoamérica y el mundo. Por ello podría resultar extraña la inclusión de un capítulo sobre Uruguay en un libro sobre transiciones inconclusas y nuevos autoritarismos en América Latina, lo cual nos impone la conveniencia de ensayar una

1. Este texto actualiza y desarrolla algunas ideas planteadas en un trabajo anterior (Yaffé 2017).

pequeña justificación. Las evaluaciones positivas que destacan la solidez y la plenitud de democracia uruguaya se basan fundamentalmente en la observación del funcionamiento de algunas de sus principales instituciones políticas (el sistema electoral, los partidos políticos, el parlamento, el gobierno). Efectivamente, éstas registran, en forma sostenida desde la restauración democrática de 1985, desempeños y niveles de aprobación y satisfacción de la ciudadanía muy superiores al promedio latinoamericano y bastante similares a los de otras democracias plenas del mundo.

Pero si se consideran otros aspectos del funcionamiento de la democracia uruguaya, se verifican algunos déficits muy importantes. Entre ellos pueden señalarse la flagrante subrepresentación de las mujeres en el gobierno,² la fragilidad de los mecanismos de control del financiamiento de los partidos políticos y de los de prevención y combate de la corrupción, la debilidad institucional y presupuestal del Poder Judicial, el incumplimiento de los deberes de protección a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos y de persecución de sus perpetradores asumidos libremente por el Estado uruguayo en el marco de diversos convenios y tratados internacionales.

Como intentaremos mostrar en este ensayo, estos dos últimos aspectos, que refieren al papel de la Justicia y a la protección de los Derechos Humanos por parte del Estado, están vinculados a la forma en que se produjo la transición democrática. Y la perdurabilidad de los problemas que la democracia uruguaya posttransicional ha exhibido en estas dos dimensiones son resultado de la incapacidad que han mostrado las elites políticas de todos los partidos que se han alternado en el gobierno, para resolver las herencias negativas de la transición democrática.

Puede decirse entonces, en primer lugar, que, si bien en términos comparados se trata de una democracia más plena que la de la mayoría de las de la región y el mundo, presenta algunos déficits que afectan su calidad. En segundo lugar, cabe sostener que, aunque la transición desde la dictadura, habilitó la reconfiguración de un sistema político caracterizado

2. Las mujeres representan el 52% de la población uruguaya actual, mientras que sólo hay treinta y dos en el total de ciento treinta (25%) integrantes del Poder Legislativo, y solo cuatro en un total de catorce (29%) ocupan cargos como ministras en el Poder Ejecutivo.

por la estabilidad democrática y la ausencia de amenazas autoritarias fuertes, al mismo tiempo dejó como legado problemas significativos en el campo de la Justicia y de los Derechos Humanos, los cuales persisten hasta la actualidad. No se trata de un caso de transición inconclusa ni de nuevo autoritarismo sino de una democracia consolidada que se ve afectada por problemas irresueltos, o resueltos de manera equivocada, en la transición democrática.

El texto que sigue se divide en tres secciones. En la primera se exponen las principales características e hitos del proceso de la transición democrática en Uruguay. En la segunda se analizan sus efectos y legados sobre la recuperación del accionar del Poder Judicial en la postransición. En la tercera se hace lo mismo para los problemas de justicia transicional y sus efectos sobre la protección de los Derechos Humanos hasta la actualidad. En la conclusión se retoman los anticipos realizados en esta introducción a la luz del desarrollo planteado en las tres secciones que siguen.

La transición democrática en Uruguay

La referencia generalizada a 1985 como el año de la “restauración democrática” evidencia el uso de una noción restringida de transición. Con la instauración del primer gobierno electo, terminada la dictadura y restablecida la democracia, se habría terminado la transición. Sin embargo, tiene aceptación igualmente extendida la idea de que el primer gobierno democrático, entre 1985 y 1989, fue un “gobierno de transición”, que debió lidiar con tareas propias de la consolidación del régimen democrático que había sido restaurado. La consolidación democrática queda así incorporada como un segundo momento en el proceso de la transición, asumiéndose una noción de la misma en sentido amplio. Esta abarcaría un ciclo de diez años, entre 1980 y 1989 (Caetano 2005, Corbo 2007).

La utilización del concepto de transición en sentido amplio se apoya básicamente en dos hechos. El primero refiere a la naturaleza limitada de las elecciones realizadas en noviembre de 1984, de las que emergió el

primer gobierno post dictadura, el que se instaló entre febrero y marzo de 1985. El segundo a la situación planteada por la resistencia militar a rendir cuentas ante la Justicia por los crímenes cometidos durante la dictadura, situación que no quedó formalmente resuelta en las negociaciones entre las Fuerzas Armadas y los partidos que negociaron la apertura democrática en agosto de 1984. Efectivamente, ambos temas recién encontrarían un punto de resolución duradera en 1989, al término del primer gobierno democrático.

Si un requisito básico para la instauración de una democracia es que el gobierno emerja de elecciones libres, esta condición estuvo lejos de cumplirse. Las elecciones de 1984 no fueron elecciones libres. No sólo porque se realizaron en un contexto de dictadura, sino porque, de acuerdo a las condiciones que fueron pactadas entre militares y partidos en los meses previos, fueron realizadas con candidatos proscriptos, presos políticos, exiliados impedidos de retornar al país, y organizaciones políticas ilegalizadas. Las primeras elecciones auténticamente democráticas se realizarían recién en noviembre de 1989, para elegir al segundo gobierno posdictadura. De todos modos, en la medida en que todos los actores políticos relevantes reconocieron al nuevo gobierno electo en noviembre de 1984, este problema de origen no afectó su instalación y legitimidad. Puede decirse entonces, que el carácter restringido de esa primera elección no afectó mayormente la forma en que se procesó la consolidación democrática, en tanto no incidió sobre la capacidad efectiva del gobierno para obtener reconocimiento interno y externo y para llevar adelante su gestión.

En cambio, el problema de los militares acusados de graves violaciones a los derechos humanos tuvo otra dimensión. Su dilucidación fue sin dudas el tema central de la consolidación democrática. Como fue dicho, el asunto no había quedado resuelto en los acuerdos que pautaron la salida de la dictadura en agosto de 1984. Pero tan pronto se instaló el nuevo gobierno, el problema se instaló en la agenda prioritaria. Tan pronto el Poder Judicial recuperó sus fueros, decenas de denuncias fue presentadas por las víctimas y sus familias ante los juzgados. Los militares acusados tomaron la resolución corporativa, es decir con el respaldo institucional

de sus mandos, de desconocer las citaciones judiciales. Indudablemente, se trataba de un desacato individual e institucional, incompatible con la plena vigencia del régimen democrático.

Frente a la grave amenaza que significaba este desacato militar ante las instituciones democráticas recién restablecidas y el temor a una reversión autoritaria, luego de varios meses de idas y venidas, la solución acordada por la mayoría del elenco político tradicional (perteneciente a los partidos Colorado y Nacional) consistió en la aprobación de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, en diciembre de 1986. Más allá de la original formulación jurídica a la que se apeló,³ se trató en los hechos de una ley de amnistía anticipada, es decir sin juicio previo, en favor de todos los militares y policías que fueran acusados de haber cometido crímenes en el ejercicio de sus funciones durante la vigencia del régimen dictatorial. Si bien desactivó la amenaza militar de desacato a las autoridades civiles, la aprobación de esta ley dio lugar a un intenso proceso de impugnación, que recién terminó más de dos años después. Un referéndum popular realizado en abril de 1989 rechazó su derogación parcial, que había sido promovida por un amplio conjunto de organizaciones sociales y políticas. La presión de las Fuerzas Armadas sobre el elenco político tuvo un resultado exitoso para sus intereses corporativos. Con el veredicto favorable de las urnas, quedaba por el momento legitimada la vía de salida al problema militar mediante la consagración de un régimen de amplia impunidad. Durante las dos primeras décadas de vida democrática, ningún militar ni policía sería juzgado ni penalizado por los crímenes cometidos durante la dictadura. El régimen de impunidad que se instauró a partir de la aprobación de la Ley de Caducidad en diciembre de 1986 tuvo tal alcance que, trasvasando las disposiciones de la propia ley, tampoco ningún civil implicado en los crímenes de la dictadura fue sometido a proceso judicial hasta diciembre de 2006, cuando habían transcurrido veinte años.

3. La ley "reconocía" que como resultado de las negociaciones de agosto de 1984 había "caducado" (de allí el extraño nombre de la ley) la pretensión del Estado de ejercer la justicia (concretamente el castigo) de los crímenes cometidos por militares y policías durante la dictadura.

Los límites de la independencia judicial

La forma en que produjo la salida, el pacto como mecanismo y sus contenidos concretos, no generó problemas de consolidación democrática. Esta fue rápida y duradera. Uruguay no tuvo reversiones autoritarias, ni siquiera intentos de producirlas. A partir de la de 1989, todas las elecciones han sido libres. Ningún resultado electoral, ni gobierno emergente de los mismos fue impugnado en su legitimidad, ni en el nivel nacional ni en el subnacional. Ninguno de los gobiernos electos se vio impedido de asumir y ejercer sus potestades, ni siquiera tuvo que enfrentar intentos dirigidos a ello. Ningún mandato presidencial o parlamentario se vio interrumpido antes de que finalizara el período constitucional establecido. Los ciudadanos y las organizaciones políticas y sociales se expresan y actúan en un contexto de amplio respeto a la libertad, la prensa opera sin restricciones políticas significativas, aún cuando las denuncias de presiones indebidas sean recurrentes. Las Fuerzas Armadas se encuentran subordinadas al poder civil y han experimentado un indudable proceso de debilitamiento político, que tiene mucho que ver con el descrédito sufrido en la opinión pública, una vez que los crímenes cometidos durante la dictadura comenzaron a tener reconocimiento oficial.⁴

Sin embargo, la transición dejó dos importantes déficits en la calidad de la democracia que se consolidó entre 1985 y 1989. El primero es la debilidad institucional del Poder Judicial. El segundo está vinculado al primero, pero es analítica y empíricamente reconocible como un problema en sí mismo: la violación del principio de igualdad ante la ley, por efecto directo de la aplicación de la Ley de Caducidad aprobada en 1986. En la medida en que dejó fuera del imperio de la Justicia a un número indeterminado de presuntos criminales por el simple hecho de haber sido funcionarios policiales o militares y de haber cometido sus crímenes durante la vigencia del régimen dictatorial, incluso en el caso de delitos en que por su naturaleza

4. Concretamente a partir de la difusión pública del informe elaborado por la Comisión para la Paz (creada tres años antes por el presidente Jorge Batlle) en abril de 2003. En él, por primera vez el Estado uruguayo reconoció oficialmente la existencia de ciudadanos detenidos-desaparecidos como resultado de su propia acción.

jurídica no se extinguen hasta su esclarecimiento (como las desapariciones de personas), esta norma significó el quiebre de un principio básico del Estado de derecho democrático.

Aunque lo trasciende, el problema de la debilidad institucional del Poder Judicial es, al menos en cierta forma, resultado de la sujeción al Poder Ejecutivo que le impuso la Ley de Caducidad en todos los casos relativos a crímenes cometidos por militares y policías durante el período 1973-1985.⁵ Pero luego la situación se ha terminado de configurar como resultado de la voluntad (o falta de voluntad) en este sentido de las élites políticas gobernantes. Durante los casi cuarenta años transcurridos desde 1985 han gobernado los tres partidos mayores del sistema político (Partido Colorado, Partido Nacional, Frente Amplio) y otros menores que colaboran con el actual gobierno. Por tanto, no puede achacarse este problema a la voluntad de algún partido individualmente considerado. Existe cierto nivel de consenso político que sustenta la prolongación del tiempo de la situación de la judicatura. De hecho, es un tema que está fuera de la agenda prioritaria de los partidos.

A diferencia de lo ocurrido en otros países de la región que introdujeron importantes paquetes de reforma durante los años noventa, en general orientados a su fortalecimiento y mayor independencia, tras la reforma procesal aprobada por unanimidad en 1987⁶ el sistema político uruguayo

5. La ley dispuso que los jueces que tuvieran denuncias en sus despachos debían consultar al Poder Ejecutivo si el caso estaba comprendido en la Ley de Caducidad. Si la respuesta es afirmativa, las actuaciones judiciales deben clausurarse. De este modo, la llave de la justicia para estos casos fue transferida del Poder Judicial al Ejecutivo. En los hechos, entre 1986 y 2005, es decir hasta que se produjo la llegada del Frente Amplio al gobierno, ninguna consulta fue respondida negativamente, con lo cual durante veinte años el Poder Judicial se vio impedido de actuar en ese campo por decisión del Poder Ejecutivo.

6. Se trató de una reforma que introdujo un nuevo Código General del Proceso que abarcó a todas las materias con excepción de las penales. El cambio fundamental consistió en la introducción de un proceso por audiencias, que dio mayor protagonismo a los jueces durante el mismo. Además, la reforma supuso una ampliación importante del número total de jueces. Recién veintisiete años más tarde (en diciembre de 2014) se aprobó otra reforma, la cual instituyó un nuevo Código del Proceso Penal, el cual no entraría en vigencia hasta el año 2017.

tuvo muchas dificultades para reformar su sistema de justicia (Skaar 2003, Inclán e Inclán 2005). Se trata de un tema que ha estado ausente del foco principal de atención de los partidos y las organizaciones de la sociedad civil. En el campo político, algunas de las críticas y reclamos de cambios estuvieron incluso orientadas en el sentido contrario al señalado: las preocupaciones de los actores políticos devienen ocasionalmente por supuestas intromisiones del Poder Judicial en esferas que, a juicio de los políticos que las formulan, exceden sus fueros e invaden territorios que no les corresponden.

En gran parte dicho proceso refiere a un conjunto de reformas, entre ellas las de tipo institucional. En este sentido, una reforma global del *status* del Poder Judicial que le otorgue las potestades y medios efectivos –por ejemplo, en materia presupuestal– para relacionarse con independencia real y en igualdad de condiciones con los otros dos poderes del Estado, es en Uruguay una tarea que aún está pendiente. La calidad de la democracia uruguaya, que es alta en el contexto latinoamericano, tiene aquí uno de sus problemas. Y no se trata de un asunto secundario, ya que la independencia y fortaleza del Poder Judicial es un componente definitorio del régimen democrático, y es evidente que su debilidad institucional y sus angustias presupuestales afectan severamente las posibilidades efectivas de ejercicio de esa independencia que está formalmente prescripta por la Constitución de la República.

No obstante lo anterior, debe consignarse que durante los gobiernos del Frente Amplio (2005-2020) se verificó un cambio en el comportamiento del Poder Judicial en su relación con los poderes electos. En efecto, como han evidenciado Antía y Vairo (2019) desde 2007 en adelante se produjo un incremento muy significativo de las declaraciones de inconstitucionalidad de leyes aprobadas por el Parlamento, muchas de ellas a partir de proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo, por parte de la Suprema Corte de Justicia. Dado que no ha mediado ninguna innovación institucional que pueda explicar este mayor activismo, el mismo sólo podría relacionarse o con el aumento de las demandas presentadas por ciudadanos y grupos de ciudadanos—hecho que las autoras antes mencionadas también verifican—o con un cambio en la forma en que los jueces conciben su función política y social más allá de quién gobierne y cuál sea su orientación ideológica,

o con una reacción de los jueces supremos de tendencia conservadora frente a la tendencia progresista de la legislación promovida por el primer gobierno de la izquierda en la historia uruguaya. Es un asunto aun abierto a la investigación, que entre otras cosas deberá establecer si el comportamiento de la Corte ha sido diferente una vez que el Frente Amplio fue reemplazado en 2020 por el actual gobierno, a cargo de una coalición de partidos predominantemente de derecha y centroderecha.

Violación y protección de los Derechos Humanos

Pasando ahora al otro asunto que nos proponemos considerar (la situación de los Derechos Humanos y su protección por parte del Estado), la solución que Uruguay encaminó para sus problemas de justicia transicional, a la que hemos referido en la sección anterior, si bien respondió al riesgo (real o imaginario) de una reversión autoritaria protagonizada por las Fuerzas Armadas, generó graves complicaciones en esta otra dimensión. Estas postergaron por mucho tiempo la solución de un problema que afecta severamente el cumplimiento por parte del Estado uruguayo de sus compromisos internos e internacionales en materia de protección a los Derechos Humanos y de administración de justicia en relación a su violación.

La experiencia internacional muestra que en las sociedades que enfrentan el legado de regímenes autoritarios o de guerras civiles se han implementado diferentes formatos de justicia transicional. Estos combinan de distintas formas los instrumentos disponibles para lidiar con dichas situaciones. La literatura especializada en el tema reconoce entre la diversidad de mecanismos existentes, tres de especial relevancia por su impacto social y por sus efectos en términos de Derechos Humanos y de consolidación democrática: las amnistías, las comisiones de verdad, y los juicios. A ellos se suman, entre otros mecanismos, las acciones reparatorias (materiales o simbólicas), las conmemoraciones (actos y fechas recordatorias), los memoriales, los museos, las “marcas” de memoria, la pedagogía de los Derechos Humanos.

La pregunta relevante que nos interesa a los efectos del análisis de la experiencia uruguaya es de qué maneras y sobre todo con qué efectos, la forma

en que se procesan los problemas de justicia transicional al salir de una guerra civil y/o una dictadura, afectan la consolidación de la democracia y el respeto de los Derechos Humanos una vez terminada la situación que dio contexto a su violación. Más concretamente, ¿cuál es la combinación de mecanismos más adecuada a los fines de la consolidación de la democracia y de la protección de los derechos? Esta es una pregunta clave en el ámbito de la justicia transicional.

Estudios comparativos que reúnen gran cantidad de casos, han concluido que la probabilidad de los efectos positivos sobre ambas dimensiones es mayor cuando se combinan las amnistías con los juicios, con o sin comisiones de verdad (Dancy y otros 2013). Cada mecanismo aplicado por separado produce efectos positivos menores, o incluso negativos. Pero no cualquier combinación produce efectos positivos, sino la de ciertos atributos de los mecanismos: las amnistías tempranas y parciales, combinadas con juicios tardíos que terminan en fallos de culpabilidad con consecuencias penales. También las comisiones de verdad tienen efectos positivos, aunque de menor magnitud, cuando tienen amplia participación social e importante impacto en la opinión pública. En cambio, cuando las amnistías son totales, y/o se producen después y no antes de los juicios, o cuando siendo tempranas y parciales no se combinan con juicios posteriores, o si estos no tienen fallos de culpabilidad con responsabilidad penal, entonces la probabilidad del efecto positivo es significativamente menor.

¿Cómo funcionaron estos mecanismos en el caso uruguayo? Primero fue la amnistía (la Ley de Caducidad de 1986), y las comisiones de verdad (dos comisiones investigadoras parlamentarias se instalaron en 1985). Sin embargo, el impulso inicial de estas comisiones se vio interrumpido tras la aprobación de la Ley de Caducidad, siendo retomado recién quince años después, con la creación de la Comisión para la Paz que funcionó entre 2000 y 2003 seguida de la conformación de una comisión integrada por historiadores y antropólogos, que funcionó entre 2005 y 2007. Finalmente, a partir de 2006 se produjeron los primeros juicios con fallo de culpabilidad y la consiguiente aplicación de penas, incluyendo la prisión de los perpetradores de crímenes de Lesa Humanidad.

La amnistía fue temprana en la secuencia (al inicio del primer gobierno democrático) y total en su alcance, aunque formalmente excluyó a los civiles y los casos de niños y desaparecidos. Pero aquí importa tanto la ley como su aplicación. En los hechos, se consagró un régimen de impunidad total hasta el año 2005, cuando el cambio político que supuso la llegada del Frente Amplio al gobierno por primera vez en la historia, provocó una variación en la interpretación de la norma, que de todos modos siguió plenamente vigente hasta 2011, tras dos intentos de anulación acontecidos en 1989 y 2009.

Los juicios fueron muy tardíos y escasos. Empezaron veinte años después del restablecimiento de la democracia. Fueron muy pocos los procesamientos con prisión: hasta 2020 sólo tres civiles y algo más de una docena de militares y policías, entre ellos dos que se suicidaron al momento de ser detenidos por lo que no llegaron a estar presos. En el balance, para una dictadura en la que durante doce años se torturó a miles de prisioneros y se cometieron decenas de asesinatos y casi docientas desapariciones de personas por motivos políticos, el resultado de menos de una veintena de perpetradores de estos crímenes condenados por la Justicia resulta extremadamente contrastante, e insuficiente.

En cuanto a las comisiones de verdad, salvo el ya mencionado impulso inicial de 1985, rápidamente suspendido, su implementación también fue tardía (en 2000 y en 2005). Sus posibilidades de investigación y la participación de la sociedad civil fueron limitadas, aunque sus resultados tuvieron fuerte impacto público.

A la luz de las predicciones antes señaladas, la combinación de una amnistía temprana y parcial, con juicios posteriores que derivaron en condenas, así como la instalación de comisiones de verdad que tuvieron amplio impacto público, debería haber producido efectos positivos en términos de democracia y de protección de los Derechos Humanos. Sin embargo, esto debe matizarse fuertemente por el hecho de que la amnistía, si bien formalmente parcial, fue total en su aplicación real, y de que los procesamientos judiciales seguidos de condenas contra los violadores de Derechos Humanos han sido llamativamente escasos. Dada el carácter más bien excepcional de estas condenas, Uruguay sigue viviendo en los hechos bajo el imperio de

un régimen de impunidad. La abrumadora mayoría de los perpetradores de crímenes cometidos durante la dictadura no han sido castigados, ni siquiera sometidos a juicio.

Es cierto que, en el marco de una democracia que se consolidó rápida y efectivamente al tiempo que consagraba un régimen de impunidad para los violadores de los Derechos Humanos, éstos no han vuelto a ser violados sistemáticamente por parte del Estado para perseguir disidentes políticos. En cambio, son frecuentes las denuncias de su protección insuficiente y de situaciones de flagrante transgresión a los mismos en ámbitos como el sistema penitenciario o los centros de tratamiento de enfermos psiquiátricos.⁷

Conclusiones

Como fue señalado en la introducción de este ensayo, los problemas señalados en las tres secciones anteriores no constituyen los únicos déficits que afectan a la democracia uruguaya, pero son los que indudablemente están directamente vinculados con la forma en que se procesó la transición de la dictadura a la democracia en los años ochenta, en cuyos alcances y efectos está puesto el foco de la mirada que hemos pretendido compartir a lo largo de estas líneas.

Se trató de una transición pactada, en su inicio, entre las Fuerzas Armadas y dos de los tres mayores partidos opositores a la dictadura (el Partido Colorado y el Frente Amplio, habiéndose excluido el Partido Nacional). La salida dio paso a un régimen democrático que se consolidó en el curso de la primera administración democrática, antecedendo a la que, en el curso de las tres décadas siguientes, se ha constituido en una de las democracias más plenas de la región y el mundo. Pero tanto la forma en que se terminó de procesar la transición en la fase de consolidación,

7. Los Informes Anuales de Derechos Humanos producidos por el Servicio Paz y Justicia (SERPA) de Uruguay ofrecen abundante evidencia al respecto. Los informes correspondientes al período 2003-2016 se encuentran disponibles en <http://www.serpaj.org.uy/serpaj/index.php/documentos-de-interes/category/2-inf-serpaj>.

pactada ahora entre los dos grandes partidos tradicionales (el Partido Colorado y el Nacional, con la oposición del Frente Amplio) en la segunda mitad de los años ochenta, implicó y dejó como legado dos graves lesiones que perduran hasta la actualidad. Estas introducen, junto a otros factores ajenos al proceso de transición y consolidación, dudas razonables sobre el alcance de la plenitud democrática uruguaya, la cual, de todos modos, luce como tal en una región y un mundo en el que los procesos de erosión de la democracia y de autocratización son cada vez más generalizados.

En primer lugar, el Poder Judicial, aunque formalmente autónomo e independiente, se encuentra en una situación de debilidad institucional y dependencia presupuestal con respecto al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, que afecta severamente sus posibilidades reales de ejercer plenamente la autonomía técnica y la independencia política que la Constitución de la República le otorga. Además, esta situación de desequilibrio entre poderes se ha visto agravada por el hecho de que la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado aprobada por el Poder Legislativo en 1986 y vigente hasta 2011, subordinó al Poder Judicial a la circunscripción del Poder Ejecutivo en el tratamiento de toda denuncia relativa a crímenes cometidos por agentes represivos durante la dictadura entre 1973 y 1985. Con ello, no solo se ha violado en forma sistemática el principio constitucional de separación de poderes, sino que se ha vulnerado también el principio de igualdad ante la ley, en la medida en que a los funcionarios policiales y militares se los eximió de comparecer ante la justicia por sus crímenes cometidos durante dicho período, a diferencia del resto de los ciudadanos.

En segundo lugar, por efecto de la misma ley, Uruguay es un Estado que incumple sus deberes constitucionales y sus compromisos internacionales en materia de protección de derechos de sus ciudadanos y ciudadanas. La aplicación, por cierto sumamente elástica, que la Ley de Caducidad tuvo durante más de dos décadas, ha significado que miles de víctimas (en un país de no más de 3.5 millones de habitantes) de atroces violaciones a los Derechos Humanos no hayan podido acceder al amparo de la Justicia para ver satisfechas sus demandas de investigación, y que

cientos de perpetradores de aberrantes crímenes,⁸ no hayan podido ser alcanzados por el accionar de la Justicia para ser juzgados y eventualmente penados por sus aberrantes crímenes.⁹

Esta situación se ha perpetuado, aunque con algunas variantes, durante un largo período en el que se han alternado en el gobierno los dos partidos tradicionales de derecha (el Partido Colorado y el Partido Nacional) y el Frente Amplio, el partido que reúne desde 1971 a la gran mayoría de las corrientes de la izquierda uruguaya. Por ello corresponde hablar de la instauración de un auténtico régimen de impunidad para los violadores de Derechos Humanos durante la dictadura que se ha verificado prácticamente inmune a las variaciones en el signo partidario y en la orientación ideológica de los gobiernos de turno a lo largo de los casi cuarenta años transcurridos desde la restauración democrática de 1985.

Esta persistencia de un régimen de impunidad en el Uruguay posttransicional, tiene que ver, al menos parcialmente, con las dificultades que se han verificado una y otra vez para derogar la Ley de Caducidad o anular sus efectos. Fue sometida, sin éxito, a referéndum derogatorio en 1989 y a plebiscito anulatorio en 2009; en 2013 la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional la ley aprobada en 2011 que estableció la imprescriptibilidad de las violaciones de Derechos Humanos cometidas

8. Por si fuera necesaria la aclaración, al hablar de crímenes aberrantes nos referimos concretamente a las siguientes prácticas que, entre otras, fueron llevadas adelante contra miles de militantes de organizaciones sociales y políticas de izquierda por los agentes al servicio de la represión del Estado uruguayo durante la dictadura y, en algunos casos, también en los años previos a su instauración en junio de 1973, dentro y fuera del territorio nacional: prisión prolongada, exilio, tortura, violación sexual, robo y cambio de identidad de niños, asesinato, desaparición forzada.

9. Aunque la Ley de Caducidad se mantuvo vigente hasta 2011, cabe consignar que a partir de 2005 y hasta 2020, durante los gobiernos del Frente Amplio, se le dio una interpretación diferente, lo que permitió que un número, por cierto muy reducido, de civiles y militares acusados de crímenes cometidos durante la dictadura pudieran ser sometidos a la Justicia y condenados. Además, el Estado desplegó durante esos años una política activa de reparación simbólica y material a las víctimas del terrorismo de Estado, que fue reconocido como tal por primera vez, y de búsqueda de los ciudadanos detenidos desaparecidos, lo que permitió ubicar los restos de cinco de los casi doscientos ciudadanos y ciudadanas desaparecidas por efecto de la represión política durante la dictadura y los años precedentes.

durante la dictadura por tratarse de crímenes de Lesa Humanidad. Como resultado de la prolongación de esta situación, Uruguay es un Estado que incumple tratados y convenios internacionales a los que se ha sometido voluntariamente, lo que le ha merecido observaciones y condenas por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). La anunciada y concretada ausencia en junio de 2023, justo en vísperas del 40° aniversario del golpe de Estado de 1973, nada menos que del actual presidente de la República Luis Lacalle Pou, en el acto de reconocimiento de la responsabilidad del Estado uruguayo en el asesinato de cuatro ciudadanas y en la desaparición de otros dos, que le fuera impuesta en una sentencia de la CIDH del año 2021,¹⁰ es indudablemente un indicio más que significativo, de la falta de voluntad política que ha estado detrás de la persistencia del régimen de impunidad imperante.

Para terminar, retomando el asunto central del libro en el que este ensayo se inscribe, Uruguay no puede considerarse un caso de transición inconclusa, tampoco de nuevo autoritarismo. No si por transición inconclusa entendemos un proceso de cambio de régimen que no termina de culminar en la instauración de una democracia consolidada que cumple al menos con los requisitos mínimos de tal tipo de régimen político. Tampoco si por nuevo autoritarismo entendemos un proceso de deterioro o erosión de la democracia pautado por el avance de tendencias autoritarias que la alejan del cumplimiento de los requisitos propios de tal régimen. Sin embargo, como hemos tratado de dejar en claro en las secciones precedentes, hay razones para poner en cuestión el grado de plenitud de la democracia uruguaya. Por su supuesto que esto está vinculado a qué tan restringida o extensa sea la definición de democracia contra la que sometamos a evaluación los casos realmente existentes. En este sentido, aun pudiendo considerarse una de las más plenas de la región, la democracia uruguaya presenta déficits importantes, que se pueden vincular a la forma en que se procesó la transición a la democracia. Estos refieren, en primer lugar,

10. La sentencia condenatoria del Estado uruguayo emitida por la CIDH el 15 de noviembre de 2021 puede leerse en su versión completa en el siguiente enlace: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_444_esp.pdf.

a la capacidad efectiva del Poder Judicial para cumplir con sus funciones en el marco de la autonomía técnica y la independencia política que la Constitución le otorga. Y, en segundo lugar, al incumplimiento sistemático del Estado uruguayo de sus obligaciones en materia de protección de Derechos Humanos, protección y reparación de las víctimas y persecución de sus violadores, en particular en relación a los crímenes cometidos durante la dictadura que antecedió al actual régimen democrático.

Bibliografía

- Antía, F. y D. Vairo. “La Suprema Corte de Justicia en Uruguay: entre instituciones formales e informales (1985-2018)”, *Revista Ópera*, 2019, 24, pp. 27-48.
- Caetano, G. *Veinte años de democracia. Uruguay 1985-2005*, Montevideo, Taurus, 2005.
- Corbo, D.J. “La transición de la democracia a la dictadura en el Uruguay”, *Humanidades*, 2007, 1, 23-47.
- Dancy, G., B.E. Marchesi, T.D. Olsen, L.A. Payne, A.G. Reiter y K. Sikkink. “Behind Bars and Bargains: New Findings on Transitional Justice in Emerging Democracies”, *International Studies Quarterly*, 2019, 0, pp. 1-12.
- Inclán, S. e M. Inclán. “Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado”, *Perfiles Latinoamericanos*, 2005, 26, pp. 55-82.
- Skaar, E. “Un análisis de las reformas judiciales de Argentina, Chile y Uruguay”, *América Latina Hoy*, 2003, 34, pp. 145-184.
- Yaffé, J. “Transición, democracia y justicia en Uruguay. Reflexiones a 30 años de la recuperación democrática de 1985”, en Jaime Valim Mansan y Jaime Yaffé, eds., *Transicoes a Democracia. Europa e América Latina no Século XX*, Porto Alegre, EDIPUCRS, 2017.