

URVio

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
ISSN 1390-4299 (en línea) • JULIO 2015 • No. 16



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Número 16, julio de 2015
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea)

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación electrónica semestral de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista constituye un espacio para la reflexión crítica, el debate, la actualización de conocimientos, la investigación y la consulta sobre temas vinculados con la seguridad, el delito organizado, la inteligencia y las políticas públicas sobre seguridad en la región.

Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>
<http://www.flacsoandes.org/urvio/principal.php?idtipocontenido=13>

Indexación

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad hace parte de las siguientes bases, catálogos e índices científicos: *FLACSO-Andes – FLACSO, Ecuador* Criminal Justice Abstracts with Full Text y Fuente Académica Premier – EBSCO Information Service, Estados Unidos. LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal – México, catálogo.



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Comité Asesor Internacional

- Dr. Máximo Sozzo (Argentina)
- Chris Garcés, PhD (Estados Unidos)
- Hugo Frühling, PhD (Chile)
- Dra. Sara Makoswki (México)
- Dra. Elena Azaola (México)

Comité Editorial

- Dr. Fredy Rivera (FLACSO, sede Ecuador)
- Mtr. Gilda Guerrero (FLACSO, sede Ecuador)
- Dr. (c) Marco Córdova (FLACSO, sede Ecuador)
- Dra. Alejandra Otamendi (Argentina)

Director de FLACSO, sede Ecuador

- Dr. Juan Ponce Jarrín

Director de URVIO

- Dr. Fredy Rivera

Editor General de URVIO

- Mtr. Daniel Pontón

Asistente Editorial

- Mtr. Martín Scarpacci
- Mtr. Liosday Landaburo Sánchez

**Obras de arte de portada y portadillas de sección
(Técnica: óleo sobre papel)**

Pavel Égüez

Selección de imágenes

Irerí Ceja Cárdenas
Martín Scarpacci

Diagramación

Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

Editora de estilo

Mtr. Liudmila Morales Alfonso

Envío de artículos

revistaurvio@flacso.org.ec

FLACSO, sede Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle Pradera E7-174 y Av. Diego
de Almagro. Quito, Ecuador

www.flacso.edu.ec

Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
ISSN 1390-4299 (en línea) • JULIO 2015 • No. 16

Presentación	7-8
Tema central	
Justicia Transicional en Uruguay: ¿un caso negativo?	10-22
<i>Carlos Aloisio</i>	
Justicia Transicional como reconocimiento: límites y posibilidades del proceso brasileño	23-36
<i>Roberta Camineiro Baggio</i>	
Frente al genocidio: justicia transicional y movilización en Guatemala	37-52
<i>Maira Ixchel Benítez Jiménez</i>	
Derechos humanos en las comisiones de la verdad de Ecuador y Perú	53-68
<i>Sebastián Yerovi Proaño</i>	
Los diálogos de paz entre el gobierno y las FARC-EP: ¿perdón o castigo?	69-82
<i>Aurora Moreno Torres</i>	
La amnistía en el proceso transicional negociado	83-100
<i>Stephania Serrano Suárez</i>	

Misceláneo

- Revisión histórica de la prohibición de las drogas en Estados Unidos;
desde los *pilgrims* hasta el Partido Prohibicionista 102-114
Edgar Eduardo Palomo Zamora

Entrevista

- El proceso de sanación de la sociedad ecuatoriana:
una mirada desde la Justicia Transicional
Entrevista a Romel Jurado Vargas 116-122
Por Liosday Landaburo Sánchez

Reseñas

- La actualidad política de los países andinos centrales en el gobierno de izquierda,*
de Yusuke Murakami 124-125
Liudmila Morales Alfonso

- Carl Schmitt Today. Terrorism, “Just” War, and the State of Emergency*
de Alain de Benoist. 126-128
Alice Martinis

- Política editorial.** 130-131

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
ISSN 1390-4299 (en línea) • JULIO 2015 • No. 16

Presentation. 7-8

Central topic

Transitional Justice in Uruguay: ¿a negative case? 10-22
Carlos Aloisio

Transitional Justice as recognition: limits and possibilities
of the Brazilian process. 23-36
Roberta Camineiro Baggio

Facing genocide: transitional justice and
mobilization in postwar Guatemala 37-52
Maira Ischel Benítez Jiménez

Human rights and the truth commissions
of Ecuador and Peru. 53-68
Sebastián Yerovi Proaño

The peace dialogues between Government and FARC-EP:
¿forgiveness or punishment? 69-82
Aurora Moreno Torres

Amnesty in the context of transitional negotiated process. 83-100
Stephania Serrano Suárez

Miscellaneous

- Historical review of the prohibition of drugs in the United States;
from the pilgrims to the prohibitionist party 102-114
Edgar Eduardo Palomo Zamora

Interview

- The healing process of the Ecuadorian society: one look from the Transitional Justice
Interview to Romel Jurado Vargas 116-122
Liosday Landaburo Sánchez

Books reviews

- La actualidad política de los países andinos centrales en el gobierno de izquierda,*
de Yusuke Murakami 124-125
Liudmila Morales Alfonso

- Carl Schmitt Today. Terrorism, "Just" War, and the State of Emergency*
de Alain de Benoist. 126-128
Alice Martinis

- Editorial policy** 130-131



Tema central

Justicia Transicional en Uruguay: ¿un caso negativo?

Transitional Justice in Uruguay: ¿a negative case?

Carlos Aloisio¹

Fecha de recepción: marzo de 2015.

Fecha de aceptación: mayo de 2015.

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo primario clasificar la experiencia uruguaya de post - dictadura dentro del esquema teórico de la justicia transicional. Específicamente, busca establecer si en Uruguay puede afirmarse que se implementaron o no mecanismos de justicia transicional. Luego de señalar un grave problema epistemológico asociado con la emergencia del concepto de justicia transicional, se repasa brevemente la extensión de dicho problema, una vez que este enfoque comenzó a aplicarse en América Latina. Acto seguido, se exponen algunas dimensiones de análisis que permiten establecer las condiciones de posibilidad de la justicia transicional en general. A continuación, se estudia el caso uruguayo, mostrando que no puede ser entendido como un caso positivo de justicia transicional. Finalmente, el artículo se cierra con un apartado de reflexiones finales.

Palabras clave: América Latina, justicia transicional, transiciones democráticas, Uruguay.

Abstract

This article aims primarily to classify the Uruguayan experience of post - dictatorship within the theoretical framework of transitional justice. Specifically, it seeks to establish if it can be said that transitional justice mechanisms were implemented or not in Uruguay. After pointing out a serious epistemological problem associated with the emergence of the concept of transitional justice, it briefly reviews the extent of that problem once this approach began to be implemented in Latin America. Then, some dimensions of analysis that establish the conditions of possibility of transitional justice in general are exposed. After that, the Uruguayan case is studied, showing that it cannot be understood as a positive case of transitional justice. Finally, the article ends with a section of concluding remarks.

Keywords: Democratic transitions, Latin America, transitional justice, Uruguay.

¹ Licenciado en Sociología, profesor de Teoría y Práctica de la Argumentación de la Universidad Católica del Uruguay y Analista de Políticas Públicas en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República. Fecha de envío: 31 de marzo de 2015. Correo: caloisio@gmail.com

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo primario clasificar la experiencia uruguaya de post - dictadura dentro del esquema teórico de la justicia transicional. Específicamente, busca establecer si en Uruguay puede afirmarse que se implementaron o no mecanismos de justicia transicional. En el ámbito académico, los antecedentes de investigación específicos sobre el tema son escasos y recientes en comparación con el resto de la literatura sobre la transición democrática en Uruguay y sus derivaciones. Para ilustrar este punto, se clasifica dicha producción en cuatro grandes categorías²: 1) trabajos centrados en la reconstrucción histórica del proceso dictatorial; 2) estudios centrados en la transición democrática; 3) investigaciones vinculadas con la reconstrucción de la memoria colectiva en relación con las violaciones de derechos humanos y 4) estudios sobre justicia transicional propiamente dichos.

Sobre la primera categoría, vale decir que la primera tarea que enfrentó la academia uruguaya en relación con la dictadura fue la de establecer un relato histórico sobre esta. Un trabajo pionero en el tema fue el documentado estudio sobre las causas de la dictadura de Caula y Silva (1986). Al siguiente año aparece una breve reseña histórica de la dictadura realizada por Caetano y Rilla (1987) y posteriormente, los autores incluirían el tema en un capítulo de un manual de historia con-

temporánea uruguaya (1994). Un ejemplo más reciente en esta línea puede encontrarse en Arteaga (2000). Finalmente, deben mencionarse algunos trabajos de periodismo de investigación como los de Lessa (2002, 2007).

En relación con los estudios sobre la transición democrática, se observa que, como consecuencia del movimiento internacional de estudios sobre las transiciones democráticas en América Latina durante las décadas de 1980 y 1990, aparecen investigaciones de distinto tenor y alcance en el país. Ejemplos son los trabajos de González (1983, 1985 y 1991), Finch (1985) y Gillespie (1989, 1991). Adicionalmente y con una impronta más descriptiva que interpretativa, encontramos el trabajo de Achard (1992) y finalmente un tardío trabajo en clave comparativa de Corbo (2007).

Respecto a los antecedentes sobre memoria colectiva y violaciones a los derechos humanos, se constata que a partir de la década de 1990 y hasta nuestros días se abre una nueva línea de investigación centrada en los traumas identitarios generados por la dictadura, la reconstrucción de la memoria del pasado reciente en relación con las víctimas de delitos de lesa humanidad y la situación de los familiares de detenidos y desaparecidos durante la dictadura. Por mucho, este constituye el núcleo de investigación más importante en el país. Ejemplos de dichos trabajos son los de Achugar y Caetano (1992), Achugar *et al.* (1995), Ferro Clérico (1998), Demasi (1999), Dutrént Bielous (2000), Marchesi *et al.* (2003), Caetano (2004, 2005, 2008), Achugar (2005), Dutrént Bielous y Varela Petito (2006), Harper (2006), Gatti (2008), Allier (2010), Fried y Lessa (2011) y Rico (2014).

Finalmente, existe un grupo reciente y minoritario de investigaciones centradas en la justicia transicional en Uruguay. En esta línea,

² Vale aclarar que esta clasificación es un primer esfuerzo, hasta ahora no realizado, de sistematización de lo hasta ahora producido. Si bien las categorías propuestas podrían ser útiles para estudiar otros casos, no dejan por eso de ser una construcción *ad hoc* al servicio de una argumentación específica. Por otra parte, si bien este repaso pretende ser representativo del trabajo de varios autores, no reclama ninguna pretensión de exhaustividad en su alcance.

se encuentran, por un lado, trabajos de corte jurídico como los de Errandonea (2008), Galain Palermo (2009, 2010 y 2011), y por otro, estudios de tipo politológico como los de Lessa y Payne (2012), Lessa (2013a, 2013b y 2014) y Marchesi (2013).

El presente trabajo intenta contribuir a esta última línea de estudios, aportando elementos de juicio para evaluar si el caso uruguayo es o no un ejemplo de aplicación exitosa de justicia transicional. Para concretar esta tarea, primero se reseña el proceso de emergencia del concepto de justicia transicional, con el fin de establecer la existencia del problema del “anacronismo conceptual”. Luego se describen los efectos de este problema en relación con el estudio de países latinoamericanos, desde la perspectiva de la justicia transicional; y se ofrecen algunas hipótesis tentativas sobre su persistencia. En tercer lugar, y siguiendo a Elster (2004), se exponen las principales dimensiones de análisis de la justicia transicional que serán usadas en este trabajo. A continuación, se estudia el caso uruguayo, con arreglo a dichas dimensiones.

La justicia transicional como un campo emergente: el problema del “anacronismo conceptual”

La corriente principal de la literatura sobre justicia transicional entiende que dicho concepto emergió a finales de la década de 1980 o incluso antes. Esto, que podría parecer un punto menor, tiene sin embargo importantes implicaciones epistemológicas. Mouralis (2014) documenta de forma extensa su surgimiento en la década de 1990, y principalmente en el mundo anglosajón, tanto en el campo académico como en el de las prácticas

internacionales. Ello es importante porque la mayoría de los autores lo entienden como un marco interpretativo universal, dejando de lado el contexto histórico, geográfico o social de su surgimiento. Según Mouralis, para ellos, la justicia transicional “no tiene historia, ni las medidas propuestas a la que refiere, ni la frase o el concepto en sí mismo. Así, sus teóricos piensan en términos de casos nacionales, que son comparables, cualquiera sea su contexto histórico, geográfico o social” (Mouralis, 2014: 84).

El autor ilustra este punto con dos ejemplos reconocidos: en primer lugar, la genealogía de la justicia transicional trazada por Teitel (2003), quien entiende que se trata de un *fenómeno* que trasciende los períodos históricos, y no una *construcción conceptual* cuyo origen debe ser fechado y descrito. El segundo ejemplo es Jon Elster (2004), que parece compartir la misma concepción de Teitel: valiéndose de una reducida selección de casos que comienza en la Antigua Grecia, realiza distintas comparaciones con el fin de identificar sus posibles dimensiones. Como señala Mouralis, para Elster “la historia ya no es concebida en términos de procesos, como la emergencia de prácticas discursivas, sociales y configuraciones políticas [...] y su diseminación en el tiempo y el espacio”. Y concluye señalando que ambos casos conforman una “acrítica práctica del anacronismo, lejos del uso controlado del mismo, que podría ser heurístico” (Mouralis, 2014: 84).

Este problema epistemológico del “*anacronismo conceptual*” se hizo presente a la hora de identificar los antecedentes prácticos y académicos del concepto en América Latina. Hay quienes han querido situar el origen de los estudios en la región en la década de 1990, citando a autores como Alfonsín (1996), Malamud Goti (1990), Nino (1996) y Zalaquett

(1992). Sin embargo, en los años que escribieron estos autores, el término “*justicia transicional*” todavía no gozaba del reconocimiento que tiene actualmente. El hecho de que dichos autores hablaran sobre las posibilidades de castigo a los culpables de delitos contra los derechos humanos y propusieran alternativas para su tratamiento por parte de la justicia, los convierte en precursores, pero no en legítimos exponentes de la justicia transicional en la región, ya que no manejaban todo el instrumental que este enfoque desarrollaría a lo largo de las dos últimas décadas.

Tres factores explican esta situación: en primer lugar, y como se dijo antes, la justicia transicional es una creación conceptual relativamente reciente, que surge con una identidad indefinida; en tanto se la entiende como un área de estudios académicos y también como una práctica profesional. Por estas razones, su traslación al contexto latinoamericano se hizo efectiva recién en la década posterior al año 2000.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que el objetivo de dicho concepto en la práctica es proveer cierta medida de justicia a graves abusos y prevenir su repetición. En efecto, un desafío de la justicia transicional es asegurar cierto balance entre exigencias jurídicas (garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición) y necesidades políticas (estabilidad del régimen). Ahora bien, además de aplicarse a las transiciones desde regímenes autoritarios o militares hacia la democracia, también se ocupa de los mecanismos de resolución de conflictos armados entre países o dentro de un país. El hecho de que exista una profusa literatura que abarca todo este espectro de situaciones en un marco todavía no unificado, explica que las primeras aplicaciones se enfocaran en

revisar las transiciones desde dictaduras militares hacia la democracia durante la década de 1980, como si este concepto hubiera guiado a los hacedores de políticas en dichos procesos. Una notable excepción entre pocas es el caso colombiano, donde a mediados de la década de 2000 se aplicó conscientemente el marco de la justicia transicional, luego de la desmovilización de las fuerzas paramilitares.

Finalmente, existe un tercer argumento para explicar el uso anacrónico del término en la región: desde la década de 1970 y durante toda la década de 1990 se produjo una verdadera avalancha de estudios provenientes de diversas ramas de las Ciencias Sociales, dedicados al tema de las transiciones a la democracia.³ Enfocada primero en los casos de Europa del Sur, luego en América Latina y finalmente en países de Europa Central y Oriental, además de otras regiones, se genera una profusa literatura cuyo objetivo fue descubrir leyes, lógicas y regularidades en diferentes casos de transiciones a la democracia. Esto se realizó desde diferentes disciplinas (Ciencia Política, Derecho, Sociología, Economía, etc.), y con diversas metodologías (estudios comparados entre países con diversa cantidad de casos y estudios de caso diacrónicos y sincrónicos, por nombrar los más representativos).⁴ En la región, la influencia de

3 La intensidad de dicha producción fue interpretada con humor por Sartori, que a principios de los noventa afirmaba que en la actualidad, se estaba “a punto de ser ahogados por los escritos que reflexionan sobre la democracia” (Sartori, 1993: 12).

4 Ninguna lista de nombres podría hacer justicia a la inmensa cantidad de académicos que se dedicaron a este tema. Por esta razón, y sin pretensión de representatividad, se nombran algunos de los exponentes más notables según su disciplina. Normalmente se reconoce a Dankwart Rustow como el “padre de la transitología”, cuyo origen estuvo en la Ciencia Política y la Sociología. En lo que compete estrictamente a la Ciencia Política, cabe subrayar los nombres de Samuel Huntington, Guillermo O’Donnell, Juan Linz y Larry Diamond, entre muchos otros. En Economía, podemos identificar dos

lo que Schmitter denominó “transitología” fue profunda y tuvo su momento de auge entre fines de la década de 1980 y la década siguiente.⁵ Fue quizás la relativa superposición de temas y objetivos de investigación la que hizo que el arribo del enfoque de la justicia transicional fuera percibido en una primera instancia como una continuación de una temática que ya había sido ampliamente estudiada, sin resultados demasiado concluyentes.⁶ Esto derivó también en una reconversión del estudio de las transiciones a la democracia, como si las prácticas de la justicia transicional hubieran guiado a los hacedores de política.

Aspectos conceptuales de la justicia transicional

Además del problema del “anacronismo conceptual”, el término “justicia transicional” ostenta de por sí cierta vaguedad conceptual. El adjetivo “transicional” indica cuándo se debe recurrir a este tipo de justicia. Sobre este punto existen los mayores consensos en la literatura sobre el tema: claramente refiere a un tipo de

grandes figuras de peso: Joseph Stiglitz y Jeffrey Sachs. Finalmente, para el caso de la Sociología, debe destacarse el papel de figuras como Adam Przeworski y Manuel Antonio Garretón.

⁵ Al respecto, véase Schmitter y Karl (1994) y Bunce (1995).

⁶ La empresa de la “transitología” estuvo quizás condenada al fracaso desde sus inicios en la década de 1970. El comienzo del estudio de las transiciones democráticas se concentró en la búsqueda de determinaciones económicas, culturales y sociales, con la finalidad de construir una suerte de Gran Teoría de la Democracia, que intentó durante mucho tiempo y sin éxito formular un conjunto de leyes o axiomas para explicar la democratización. También se caracterizó por asumir la linealidad causal de dichos procesos, intentando formular explicaciones causales basadas en el encadenamiento secuencial y cronológico de los hechos. Para una aproximación el auge y caída de la “transitología”, véase la excelente revisión de Javier Santiso (1997) sobre los casos de América Latina y Europa Central y Oriental.

justicia que es aplicable durante períodos de transición desde regímenes autoritarios o situaciones de conflicto bélico hacia regímenes estables. Sin embargo, el examen de la variedad de casos en los cuales se aplica dicho concepto revela que no siempre existe una coincidencia entre la aplicación de la justicia transicional y la efectiva transición de régimen.

Por otra parte, tenemos el sustantivo “justicia”, que sin lugar a dudas es el componente más problemático. Efectivamente, el término puede tomarse de forma normativa, descriptiva, y/o explicativa. En términos normativos, el centro de la discusión es qué concepción sustantiva de justicia es apropiada para los requerimientos de la justicia transicional. Siguiendo a Elster, cualquier concepción de justicia que se utilice debe tener en cuenta los criterios de imparcialidad y/o universalidad:

“Aún las concepciones que violan la imparcialidad en el sentido de que permiten a un agente darle más peso a gente cercana a él que a otros, pueden contar como una concepción de justicia si se respeta la universalidad, en el sentido de acordar que otros agentes están habilitados a reclamar el mismo privilegio para aquellos cercanos a él” (Elster, 2004: 80).

Como señala el autor, dichos criterios pueden ser satisfechos por muchas concepciones sustantivas de la justicia. En este punto, vale señalar que la discusión abarca posiciones más estrechas como, por ejemplo, las que defienden que la justicia restaurativa es el enfoque más apropiado (Clamp y Doak, 2012) y hasta las que reclaman una mayor apertura, que pueda abarcar otras concepciones como la justicia islámica o las visiones de justicia indigenistas (Nickson y Braithwaite, 2014).⁷

⁷ Sin embargo, como señala Luna (2003), cualquier concepción sustantiva de justicia adoptada como punto de partida para juzgar los resultados, será intrínsecamente

Desde el punto de vista descriptivo, y siguiendo a Elster (2004), el estudio de la justicia transicional puede limitarse a la descripción de ciertas dimensiones relevantes, con fines clasificatorios. El objetivo en este caso consiste en establecer la presencia o ausencia de las condiciones de posibilidad para la aplicación de medidas de justicia transicional. El autor propone varias, de las cuales se toman las siguientes:

- *Naturaleza y duración del régimen autocrático*: este pudo haber sido originado dentro de la nación, o impuesto por un poder extranjero. El segundo caso se asocia positivamente con posteriores aplicaciones de medidas de justicia transicional, ya que implica la posibilidad de intervención de organismos de derecho internacional. Por otra parte, pudo haber existido durante un período corto o largo de tiempo, lo que determina la capacidad que el antiguo régimen tendrá para negociar las condiciones de salida.
- *Naturaleza y cercanía en el tiempo del proceso de justicia transicional*: pudo haber sido iniciado por el nuevo régimen (endógeno) o llevado adelante con la supervisión de un poder extranjero (exógeno). El último caso aumenta la factibilidad de medidas de justicia transicional, en tanto necesariamente involucra mecanismos de derecho internacional. También puede ocurrir “por

colapso”, situación en la que la relación de fuerzas entre opositores y el régimen es claramente favorable a los primeros. O puede darse mediante “salidas negociadas”, en las que existe un cierto equilibrio entre las fuerzas democráticas y las dictatoriales. En este último caso, las posibilidades de llevar a cabo políticas de investigación y de persecución judicial son menores. Finalmente, cuanto más cercano en el tiempo se dé el proceso de justicia transicional, mayores chances de aplicar sanciones. Y a la inversa, cuánto más se dilate en el tiempo, mayor será la probabilidad de impunidad.

- *Formas institucionales de justicia*: puede tratarse de justicia legal, justicia administrativa y/o justicia política. Dado que siempre existe cierta forma de justicia administrativa, las formas institucionales de justicia pueden concebirse como parte de un continuo que en un extremo tiene a la justicia legal pura y en el otro, a la justicia política pura. La justicia administrativa podría estar cerca de la justicia legal o de la política, dependiendo del grado de extensión en que los representantes del antiguo régimen tengan el beneficio del debido proceso. Así, la justicia legal pura puede clasificarse según cuatro variables: a) la claridad en la formulación de las leyes, que limita el grado de interpretación judicial, b) el poder judicial debe estar aislado del resto de poderes del Estado, c) los jueces deben carecer de sesgos a la hora de interpretar la ley y d) debe adherirse a los principios del debido proceso. La justicia política pura ocurre cuando el poder ejecutivo del nuevo gobierno decide de manera unilateral y sin posibilidades de apelación lo que debe ocurrir con los ofensores.

holística, pero no totalmente holística en la práctica. Esto es así porque la percepción de la justicia de los resultados depende del grado de consistencia en la aplicación de los procedimientos (Leventhal, 1980; Lind y Tyler, 1988). Para poner un ejemplo, si se utilizara la justicia restaurativa para evaluar los resultados, se entiende que, si bien se trata de una concepción holística de la justicia sustantiva, su implementación efectiva depende de la justicia de los procedimientos, lo que vuelve muy difícil que la misma pueda plasmarse de forma total en los hechos.

- *Decisiones sustantivas de la justicia transicional*: una primera decisión a tomar es si se va a dar cuenta o no de los crímenes cometidos. Si el nuevo régimen decide confrontar el pasado, se abren otras interrogantes: podría tener que elegirse entre la justicia y la verdad. En caso de elegir la justicia (que tendrá entonces un carácter retributivo y restaurativo), se abre un espectro de seis posibles decisiones sustantivas: a) qué cuenta como delito y como delincuente, b) cómo tratar a quienes fueron definidos como delincuentes (esto puede incluir la ejecución, el exilio, la cárcel, etc.), c) cómo sancionar a los ofensores, d) qué medidas concretas tomar si hay sanción, e) qué cuenta como sufrimiento y qué actos conforman la victimización y f) el modo de reparación de las víctimas, según el tipo de victimización padecida.

Finalmente, la justicia transicional puede estudiarse con fines explicativos. En este sentido es importante dirimir qué tipo de condiciones y medidas son las que prolongan el resultado de justicia esperado y mantienen la confianza en el Estado de derecho. Esta clase de examen requiere de un diseño metodológico que está por fuera de los límites de este trabajo, en la medida que pone en juego las dimensiones y variables de clasificación antes expuestas, con vistas a una asignación de causalidad de las mismas respecto a los resultados de la implementación de la justicia transicional.

Análisis de la justicia transicional en Uruguay

Con base en las dimensiones expuestas en el apartado anterior, se desarrolla, un primer in-

tento de clasificación del proceso de justicia transicional en el Uruguay contemporáneo.

Naturaleza y duración del régimen autocrático:

La naturaleza del régimen dictatorial en Uruguay se caracterizó por ser un golpe de Estado de carácter cívico-militar, ya que contó con la asistencia del entonces Presidente Julio María Bordaberry y las fuerzas armadas. Este se concretó el 27 de junio de 1973, cuando Bordaberry decretó la disolución de ambas cámaras legislativas y la creación de un Consejo de Estado. En su totalidad, la dictadura uruguaya duró 12 años, culminando en 1985. De acuerdo con una periodización diseñada por González (1991), en el régimen autoritario uruguayo pueden establecerse tres etapas:

a) *La etapa de la “dictadura comisarial”, entre 1973 y 1976*, que se caracterizó por “ordenar la casa”, eliminando lo que las Fuerzas Armadas denominaban la “subversión”. En esta etapa se realizó la clausura de la actividad política tradicional, la ilegalización de partidos y agrupaciones, la liquidación de la central sindical única, la intervención de la Universidad y la “depuración” de la Administración Pública, a través de una larga lista de destituciones.

b) *La etapa del “ensayo fundacional”, entre 1976 y 1980*. A partir de una serie de discrepancias con Bordaberry, este es removido de su cargo. La superación de tal diferendo marcó el comienzo del intento de construcción de un nuevo orden político-institucional. El 1° de septiembre de 1976, el Dr. Aparicio Méndez asumía la Presidencia de la República. Una serie de actos institucionales preparó el camino para que, con su firma, cayera una prolongada proscripción sobre el elenco político.

Entre 1978 y noviembre de 1980, el gobierno se mostró decidido a legitimar su actuación mediante la convocatoria de la ciudadanía a las urnas, en un proceso que culminaría con el plebiscito constitucional. La propuesta de Constitución fue caracterizada por Luis E. González (1991) como “un híbrido de raíces tradicionales”, por un lado, y “de doctrina de la seguridad nacional”, por otro, y suponía un intento de fundar un nuevo régimen político con rasgos autoritarios. En este punto se observa que, al menos en la percepción de los dictadores, la duración de su gobierno les hizo creer en la posibilidad de su prolongación de forma institucionalizada.

El plebiscito de 1980, destinado a ser el punto culminante del intento fundacional de la dictadura a través de la legitimación que aportaría el voto popular, con la derrota del 30 de noviembre se convirtió en el momento más decisivo del comienzo de la transición democrática.

c) La etapa de la “transición democrática” concluiría con la asunción de las autoridades legítimas en 1985. Entre diciembre de 1980 y julio de 1981 el gobierno elaboró un nuevo plan político, en el que buscaba el consenso de la sociedad civil, pero esta vez con la mediación de los partidos políticos. Se establecieron los primeros contactos formales con la dirigencia de los partidos “habilitados” y se dispusieron las primeras eliminaciones de las proscripciones. En septiembre de 1981 se designó al Gral. (r) Gregorio Álvarez como nuevo Presidente. Por primera vez, la dictadura tenía un presidente militar.

Sacudido por una fuerte crisis económica y social, el régimen dictatorial preparó su retirada del gobierno. El 6 de julio de 1984, en la sede del Club Naval mantuvieron conversaciones político-militares entre los comandan-

tes en jefe de las tres armas y representantes de los partidos políticos, esta vez con la ausencia del Partido Nacional y la presencia del Frente Amplio, aceptado en la mesa de negociaciones por decisión expresa de la Junta de Oficiales Generales de las Fuerzas Armadas. Luego de una rápida negociación, se llegaría, el 3 de agosto, al acuerdo recogido en el Acto Institucional N° 19, que preveía un conjunto de normas constitucionales transitorias que serían sometidas a plebiscito en 1985; a la vez que ratificaba la convocatoria a elecciones para el 25 de noviembre de 1984. Dichas elecciones darían como ganador al representante del Partido Colorado, Julio María Sanguinetti, reanudándose de esta forma el régimen democrático en Uruguay.

Se puede observar que, si bien la amplia duración del régimen dictatorial no culminó en su institucionalización, sí proveyó un amplio margen para negociar las condiciones en que se realizaría la transición democrática, haciendo muy difícil la posible implementación de mecanismos de justicia transicional, al menos en el mediano plazo.

Naturaleza y cercanía en el tiempo del proceso de justicia transicional

Como se describió arriba, la transición democrática en Uruguay se procesó de forma endógena, en un acuerdo entre militares y representantes de algunos partidos políticos. Esto atenta contra la factibilidad de las medidas de justicia transicional, en tanto deja fuera del juego a los organismos de justicia internacional. Por otra parte, la salida de los militares del poder es un caso típico de “salida negociada”. Ello explica por qué durante los años siguientes no se llevó adelante ningún intento

de persecución o investigación de los delitos contra los derechos humanos perpetrados por los militares.

Describiendo el caso uruguayo, Sikkink y Booth Walling señalan que “ningún juicio fue llevado adelante por un período de 20 años, pero en 2006, una serie de importantes juicios de derechos humanos comenzaron a abrirse paso en las cortes, incluyendo el caso contra el anterior presidente durante el régimen militar, Juan María Bordaberry [y el ex ministro de Relaciones Exteriores Juan Carlos Blanco]” (Sikkink y Booth Walling, 2007: 433). Ciertamente, Elster (2004) está en lo cierto cuando afirma que el tiempo que separa la transición democrática de la aplicación de medidas de justicia transicional disminuye su efectividad, incrementando las posibilidades de impunidad. Con 20 años de separación, varios integrantes de las fuerzas armadas fallecieron por causas naturales o fueron sentenciados con penas relativamente leves, considerando la avanzada edad de los que pudieron ser llevados a juicio.

Formas institucionales de justicia y decisiones sustantivas de justicia transicional

En términos de las formas institucionales de justicia, el caso uruguayo cae en la categoría de “juicio político puro”. Bajo la posible amenaza de un levantamiento militar, y con una decidida presión por parte del poder ejecutivo, en la madrugada del 22 de diciembre de 1986 quedó promulgada la Ley 15848, conocida como “Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado”, una rareza jurídica que, sin llegar a ser una amnistía –en tanto virtualmente dejó abierta la posibilidad de la investigación, supeditada a la decisión del poder ejecutivo– tuvo la consecuencia inmediata

de impedir los juicios y garantizar la libertad de los acusados. Las posteriores condenas judiciales de civiles como Bordaberry y Juan Carlos Blanco y de militares implicados en delitos de lesa humanidad como Gregorio Álvarez y Juan Carlos Larcebeau en 2010, caen en la órbita de la justicia legal ordinaria.

Respecto a las decisiones sustantivas de justicia transicional, resulta claro que la posición del gobierno de Sanguinetti fue la de no castigar y mantener la impunidad. La decisión de mantener la Ley de Caducidad fue ratificada por la ciudadanía mediante el plebiscito de 1989 y el de 2009. Luego de varios intentos, y en un clima de cargada presión internacional, la Ley de Caducidad fue finalmente revocada en 2011, en apretada votación parlamentaria. Sin embargo, para cuando esto fue posible, poco fue el margen de acción que quedó respecto a medidas de justicia transicional en el Uruguay.

A modo de conclusión

En lugar de aplicar el marco conceptual de la justicia transicional a un contexto histórico donde dicho concepto no existía y luego extraer conclusiones, se ha invertido esta metodología convencional e indagado en cambio si estuvieron dadas sus condiciones de posibilidad, sorteando el problema del anacronismo conceptual. Sin embargo, el recuento del paso reciente uruguayo a partir de esta perspectiva analítica es decepcionante, desde el punto de vista de sus resultados.

En primer lugar, la naturaleza y la duración del régimen dictatorial uruguayo condicionaron fuertemente sus futuras posibilidades de aplicación de mecanismos de justicia transicional. Lo mismo puede afirmarse sobre

la naturaleza y cercanía temporal del proceso de justicia transicional. Al respecto, Sikkink y Booth Walling (2004) argumentan que este retraso en la justicia no necesariamente se traduce en un desvanecimiento del reclamo por justicia o un decaimiento en el nivel de indignación de la población; ni tampoco en un restablecimiento de la legitimidad e influencia de los ex dictadores. Es cierto que determinados sectores de la población mantuvieron el reclamo de justicia en los años posteriores a la transición, pero el análisis de las formas institucionales de justicia y decisiones sustantivas de justicia transicional en Uruguay muestra que este sentimiento no fue mayoritario y se mantuvo firme en el tiempo la decisión de no llevar a los ex dictadores a la justicia.

El análisis deja en evidencia que, más allá de algunos hechos positivos, el Estado uruguayo tendrá para siempre una cuenta pendiente con los derechos humanos, que no podrá ser enmendada a cabalidad. Si alguna lección útil puede extraerse de la experiencia uruguaya en relación con la justicia transicional, será la de qué evitar hacer si lo que se busca es que dichos mecanismos se implementen en la práctica. Sin dudas, la consideración de otras variables de análisis, en conjunto con estudios de corte comparado, tiene mucho para ofrecer a la profundización de este enfoque en términos teóricos.

Pero no en vano los antecedentes de investigación uruguayos repasados en la introducción a este trabajo se concentran en estudiar la memoria colectiva y la violación de derechos humanos. En este escenario, es posible que en el futuro esta línea de investigación siga siendo la dominante. Y ello tiene una razón sustantiva de fondo: la academia no es una entidad aislada de la sociedad en la que está inserta. ¿Y qué tarea más noble podría acometer, en un

país que ha optado por convivir con la impunidad, que mantener en alto la bandera de los derechos humanos y preservar la vigencia en la memoria de un pasado que no quiere repetir?

Bibliografía

- Achard, Diego (1992). *La Transición en Uruguay: Apuntes para su Interpretación, Cronología de los Hechos, Testimonio de Ocho Protagonistas*. Documentos Inéditos. Instituto Wilson Ferreira Aldunate: Montevideo.
- Achugar, Hugo y Gerardo Caetano (Eds.) (1992). *Identidad Uruguaya: ¿Mito, Crisis o Afirmación?* Trilce: Montevideo.
- Achugar, Hugo et. al. (Eds.) (1995). *Uruguay Cuentas Pendientes: Dictadura, Memorias y Desmemorias*. Trilce: Montevideo.
- Achugar, Mariana (2005). “Entre la Memoria y el Olvido: Las Luchas por la Memoria en el Discurso Militar Uruguayo, 1976 - 2001”, en: Hershberg, Eric y Felipe Agüero. (Comps). *Memorias Militares sobre la Represión en el Cono Sur: Visiones en Disputa en Dictadura y Democracia*. Siglo XXI Editores: Madrid.
- Alfonsín, Raúl (1996). *Democracia y Consenso*. Corregidor, Tiempo de Ideas: Buenos Aires.
- Allier, Eugenia (2010). *Batallas por la Memoria: Los Usos Políticos del Pasado Reciente en Uruguay*. Trilce: Montevideo.
- Arteaga, Juan José (2000). *Uruguay: Breve Historia Contemporánea*. FCE: México.
- Bunce, Valerie (1995). “Should Transitologists Be Grounded?” *Slavic Review* 1, vol. 54: 111 - 127.
- Caetano, Gerardo (2004). “El Testamento Ciudadano y la Exigencia de Verdad”. *Revista Derechos Humanos* 2: 19 - 34.

- Caetano, Gerardo (Ed.) (2005). *20 Años de Democracia*. Taurus: Montevideo.
- _____ (2008). "Aportes para la Construcción de un 'Momento de Verdad' y una 'Memoria Ejemplar': La Tardía Investigación sobre el Destino de los 'Detenidos - Desaparecidos' en el Uruguay. Los Archivos de la Dictadura", en Rico, Álvaro (Comp.) *Historia Reciente. Historia en Discusión*. Trandinco: Montevideo.
- Caetano, Gerardo y José Rilla (1987). *Breve Historia de la Dictadura (1973 - 1985)*. CLAEH – Ediciones de la Banda Oriental: Montevideo.
- Caula, Nelson y Alberto Silva (1986). *Alto el Fuego: FF. AA. y Tupamaros*. Monte Sexto: Montevideo.
- Clamp, Kerry y Jonathan Doak (2012). "More than Words: Restorative Justice Concepts in Transitional Justice Settings". *International Criminal Law Review*, vol. 12: 339 – 369.
- Corbo, Daniel (2007). "La Transición de la Dictadura a la Democracia en el Uruguay. Perspectiva Comparada sobre los Modelos de Salida Política en el Cono Sur de América Latina". *Humanidades* 1, vol. 7: 23 - 47.
- Demasi, Carlos (1999). "La Represión Cotidiana. Algunas Reflexiones sobre las Políticas Represivas de la Dictadura y su Impacto Social". Ponencia presentada en el Seminario Identidad Femenina y Represión Militar en Uruguay (1973 - 1985). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad de la República: Montevideo.
- Dutrént Bielous, Silvia (2000). "Civilian Power, Military Power and Human Rights in Recent Uruguay History". *Canadian Journal of Development Studies* 2, vol. 21: 351 - 371.
- Dutrént Bielous, Silvia y Gonzalo Varela Petito (2006). "Esclarecimiento del Pasado e Intervención de la Justicia: Conflicto y Cambio de las Historias Oficiales", en Caetano, Gerardo. *Sujetos Sociales y Nuevas Formas de Protesta en la Historia Reciente de América Latina*. CLACSO: Buenos Aires.
- Elster, Jon (2004). *Closing the Books: Transitional Justice in Comparative Perspective*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Errandonea, Jorge (2008). "Justicia Transicional en Uruguay". *Revista IIDD* 47: 13 - 69.
- Ferro Clérico, Lilia (1998). "Conjugando el Pasado: el Debate Actual en Uruguay sobre los Detenidos Desaparecidos Durante la Dictadura". Ponencia presentada en la XXI Conferencia de la *Latin American Studies Association*: Chicago.
- Finch, Henry (1985). "Democratisation in Uruguay". *Third World Quarterly* 3, vol. 7: 594 - 609.
- Fried, Gabriela y Francesca Lessa (compiladoras) (2011). *Luchas Contra la Impunidad: Uruguay 1985 - 2011*. Trilce: Montevideo.
- Galain Palermo, Pablo (2009). "Uruguay", en Ambos, Kai, Ezequiel Malarino y Gisela Elsner (editores). *Justicia de Transición. Informes de América Latina, Alemania, Italia y España*. Konrad Adenauer: Montevideo.
- _____ (2010). "The Prosecution of International Crimes in Uruguay". *International Criminal Law Review* 4, vol. 10: 601 - 618.
- _____ (2011). "La Justicia de Transición en Uruguay: Un conflicto sin Resolución". *Revista de Derecho. UCUDAL* 6: 109 - 153.
- Gatti, Gabriel (2008). *El Detenido - Desaparecido. Narrativas Posibles para una Catástrofe de la Identidad*. Trilce: Montevideo.

- Gillespie, Charles (1989). "Democratic Consolidation in de Southern Cone and Brazil: Beyond Political Disarticulation?". *Third World Quaterly* 2, vol. 11: 92 - 113.
- González, Luis Eduardo (1983). "Uruguay, 1980 - 1981: An Unexpected Opening". *Latin American Research Review* 3, vol. 18: 63 - 76.
- _____ (1985). "Transición y Recuperación Democrática", en Gillespie, Charles, Louis Goodman, Juan Rial, Peter Winn (compiladores). *Uruguay y la Democracia*. Ediciones de la Banda Oriental: Montevideo.
- _____ (1991). *Political Structures and Democracy in Uruguay*. University of Notre Dame Press: Notre Dame.
- Harper, Charles (1996) (coordinador). *Impunidad. Una Perspectiva Ética. Seis Estudios de Casos de América Latina*. Trilce: Montevideo.
- Lessa, Alfonso (2002). *La Revolución Imposible: Los Tupamaros y el Fracaso de la Vía Armada en el Uruguay del Siglo XX*. Editorial Fin de Siglo: Montevideo.
- _____ (2007). *Estado de Guerra*. Editorial Sudamericana: Montevideo.
- Lessa, Francesca (2013a). *Memory and Transitional Justice in Argentina and Uruguay: Against Impunity*. Palmgrave Macmillan: New York.
- _____ (2013b). "Investigative Commission on the Kidnapping and Assasination of Former National Representatives Zelmar Michelini and Héctor Gutiérrez-Ruiz", en Lavinia, Stan y Nadia Nedelsky (editores). *Encyclopedia of Transitional Justice*. Cambridge University Press: New York.
- _____ (2014). ¿Justicia o Impunidad? Cuentas Pendientes en el Uruguay Post - Dictadura. Debate: Montevideo.
- Lessa, Francesca y Leigh Payne (2012). *Amnesty in the Age of Human Rights Accountability: Comparative and International Perspectives*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Leventhal, Gerald (1980). "What Should be done with Equity Theory?", en Gergen, Kenneth, Martin Greenberg y Richard Willis (editores). *Social Exchange: Advances in Theory and Research*. Plenum Press: New York.
- Lind, Allan y Tom Tyler (1988). *The Social Psychology of Procedural Justice*. Plenum Press: New York.
- Luna, Erik (2003). "Punishment Theory, Holism, and the Procedural Conception of Restorative Justice". *Utah Law Review* 1: 205 - 302.
- Malamud Goti, Jaime (1990). "Transitional Governments in the Breach: Why Punish State Criminals?" *Human Rights Quaterly* 1, vol. 12: 1 - 16.
- Marchesi, Aldo (2013) (organizador). *Ley de Caducidad. Un Tema Inconcluso. Momentos, Actores y Argumentos*. Trilce: Montevideo.
- Mouralis, Guillaume (2014) "The Invention of 'Transitional Justice' in de 1990s", en: Liora Israël y Guillaume Mouralis (editores). *Dealing with Wars and Dictatorships. Legal Concepts and Categories in Action*. Asser Press: Berlin.
- Nickson, Ray y John Braithwaite (2014). "Depeer, broader, longer Transitional Justice" *European Journal of Criminology* 4, vol. 11: 445 - 463.
- Rico, Álvaro (2014) (coordinador). *Cómo Votaron los Partidos en el Plebiscito contra la Caducidad en 2009 y la Historia contra la Impunidad (2006 - 2013)*. Trilce: Montevideo.

- Sanguinetti, Julio María (1991). "Present at the Transition". *Journal of Democracy* 1, vol. 2: 3 - 10.
- Santiso, Javier (1997). "Sobre la Condición Histórica de los Transitólogos en América Latina y Europa Central y Oriental". *Foro internacional* 3, vol. 37: 466-497.
- Sartori, Giovanni (1993). *La Democracia después del Comunismo*. Alianza Editorial: Madrid.
- Schmitter, Philippe y Karl, Terry (1994). "The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far to the East Should They Attempt to Go". *Slavic Review* 1, vol. 53: 173 - 185.
- Sikkink, Kathryn y Carrie Booth Walling (2007). "The Impact of Human Rights Trials in Latin America". *Journal of Peace Research* 4, vol. 44: 427 - 445.
- Teitel, Ruti (2003). "Transitional justice genealogy". *Harvard Human Rights Journal* (16): 69 - 94.
- Zalaquett, J. (1992). "Balancing Ethical Imperatives and Political Constraints: The Dilemma of New Democracies Confronting Past Human Rights Violations". *Hastings Law Journal* (43): 1425 - 1438.