RESPUESTA DEL GOBIERNO DEL URUGUAY AL INFORME DE LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN EL DENOMINADO CASO URUGUAY

POR

Didier Opertti

Y

Jorge Talice

I. — Nota explicativa

Hemos considerado útil y pertinente proponer en estos estudios en homenaje al Profesor Héctor Gros Espiell, munidos naturalmente de la correspondiente autorización de nuestro Gobierno, la inclusión de la respuesta presentada por el Gobierno del Uruguay ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, referente a las denuncias planteadas sobre la incompatibilidad de la Ley de Caducidad de la Pretensión punitiva del Estado (denominación utilizada para designar la ley de amnistía de los militares acusados de violación de derechos humanos durante la dictadura que imperó en el país entre los años 1973 y 1985), con la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José).

El tema toca aspectos interesantes relativos a la aplicación e interpretación de esa Convención Interamericana en relación a las leyes de amnistía de los militares por violación de derechos humanos durante el período de facto en que asumieron el poder, dictadas durante los procesos de apertura y transición democrática por los que transitaron diversos países latinoamericanos en la pasada década. Y tiene aún más interés si se considera que el ilustre profesor en cuyo homenaje aparece esta edición, defensor de los Derechos Humanos en América y en el Mundo, ocupaba en el momento de la redacción del ale-

gato del Gobierno uruguayo, el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores. Por esta circunstancia, varios de los conceptos expuestos son armónicos con las ideas del Prof. Gros Espiell consignadas en diversos estudios y conferencias, entre las que nos permitimos citar, por su íntima vinculación con el tema, la conferencia sobre «Democracia y Reconciliación», pronunciada en la Universidad de Salamanca el 11 de julio de 1991 (1).

Transcurría el año 1988, época en que ya el Uruguay había salido del período de facto que significó una quiebra importante en su larga tradición institucional. Empero, a pesar de las elecciones nacionales celebradas a fines de 1984, de la asunción del primer gobierno del Presidente Julio María Sanguinetti y de la restauración del régimen democrático en marzo de 1985, el país vivía aún un período de transición en que las instituciones convivían con sobrevivencias y tensiones del período militar.

La salida de una dictadua proyecta siempre en el período ulterior problemas del pasado, entre los que se destacan los cuestionamientos por actos de violencia, por derechos cercenados y por las inevitables arbitrariedades que suponen siempre los períodos de facto. Es así que en esta transición se dan elementos de tensión cuya supervivencia condiciona el pleno desarrollo de la vida democrática y pone en peligro la reconquistada vigencia de los derechos humanos. Alcanzar la paz y la normalidad institucional supone aventar las secuelas de los enfrentamientos que siempre genera una dictadura.

La existencia al comienzo del gobierno democrático de varios cientos de presos de naturaleza política, incluyendo entre ellos autores de actos terroristas regularmente procesados por la justicia antes de la disolución institucional, unido ello a la necesidad de alcanzar la reconciliación nacional consustancial a toda apertura política, condujo a los nuevos gobernantes a adoptar diversas medidas. La primera y más importante fue la ley de amnistía amplia general y generosa

(1) Conferencia «Democracia y reconciliacion», separata *Diplomacia en acción*, mayo 1992, Mdeo. Véase también Héctor Gros Espiell, «Una reflexión sobre el Sistema Regional Americano de Protección de los Derechos humanos», p. 177, *Anuario Hispano Luso-Americano de Derecho Internacional*, Vol. XI, 1994.

para todos los presos políticos, acompañada luego por otros actos de reparación (ley de reposición de los funcionarios públicos destituídos durante la dictadura, retorno libre y garantizado de quienes habían dejado el país en ese lapso, etc.).

Importa recordar que el proceso de salida democrática en el Uruguay, fue el resultado de una negociación entre líderes de la clase política y las fuerzas militares. Estas últimas mantenían un claro control de la situación que las habilitaba para permanecer, de hecho, más tiempo en el poder y habían llegado por su propia decisión a negociar la salida institucional. Estas circunstancias, no siempre recordadas, permitían suponer que, si bien en esa negociación no se había contemplado una amnistía en favor de los militares, la lógica de hecho conducía a ese inevitable resultado. Era evidente que nadie se sienta, de buena fe, a pactar una salida democrática con los militares pensando en que luego serían sentados en el banquillo de los acusados. En suma, el tema de la amnistía de los militares en el Uruguay fue un tema previsible al comenzar el gobierno democrático, aunque no haya tenido concreción efectiva en ese momento.

Poco tiempo después de inaugurado el nuevo gobierno, la dinámica propia a todo proceso de apertura democrática, trajo como consecuencia la presentación de denuncias ante los tribunales del fuero ordinario contra militares por violación de los derechos humanos durante la dictadura. Estas denuncias estuvieron acompañadas por un clima constante, en ciertos sectores, de ataque a las Fuerzas Armadas lo que generó una situación de tensión en la sociedad y alimentó la posibilidad de un desacato institucional ante las citaciones de los militares por los juzgados.

Frente a las previsibles consecuencias que podían derivar de esa preocupante situación que, por otra parte, había adquirido un inocultable voltaje político, el gobierno propuso a las fuerzas políticas representadas en el Parlamento la extensión a los militares, de la amnistía general ya concedida a los presos políticos y terroristas. Y así nació la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, sancionada por una amplia mayoría parlamentaria que consagró, sin decirlo expresa-

mente, de ese modo, la amnistía para los militares y que, puede afirmarse sin ambages, pasó a ser el epicentro del debate de la transición en el Uruguay.

Votada la Ley de Caducidad, grupos radicales —sectores del movimiento sedicioso—, a los que se sumó inmediatamente la izquierda política, se lanzaron a la recolección de firmas para convocar a un referéndum derogatorio de la ley. Se impugnó al mismo tiempo la ley por inconstitucional ante la Suprema Corte de Justicia —cabeza de un Poder Judicial independiente—, finalizando esta instancia con una declaración de plena adecuación de la Ley a la Constitución.

El referéndum celebrado el 16 de abril de 1989, tuvo por resultado la ratificación de la ley, con la apreciable mayoría del 54 % de los votos emitidos. Esta decisión resultante de la expresión directa de la voluntad popular, confirió a la Ley de Caducidad una legitimidad político-institucional incontrovertible adicional a la que derivaba de su libre aprobación por un parlamento democrático y de su declaración de constitucionalidad por un Poder Judicial independiente.

El alto grado de legitimidad alcanzado mediante el veredicto popular, se hizo patente en el inmediato y expreso acatamiento de su resultado por todas las fuerzas políticas del país, incluso por las que habían promovido el plebiscito, significando ello el punto final del período de transición y la consolidación y reafirmación de las instituciones democráticas en su vigencia plena.

Este epílogo no impidió, sin embargo, que ciertas víctimas de violación de derechos humanos durante la dictadura, o sus *causa habientes*, titulares de las denuncias ya presentadas, sin aceptar los efectos de la ley, la impugnaran ante los órganos internacionales competentes en materia de derechos humanos, invocando su incompatibilidad con normas del derecho internacional de los derechos humanos que Uruguay se había comprometido a respetar. La mayoría de las peticiones, correspondientes a 17 personas, se radicaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dando lugar al impropiamente denominado caso Uruguay que culminó, sin secuelas poste-

riores (2), con el Informe N° 22/92 de la Comisión, aprobado el 2 de octubre de 1992 (3). Anteriormente, luego de instruído el asunto, la Comisión había emitido el Informe preliminar N° 35/91, antecedente inmediato de la respuesta del Gobierno uruguayo fijando su posición en la cuestión debatida, redactada por quienes suscriben esta nota explicativa. Doctores Didier Opertti y Jorge Talice, entonces Representante Permanente ante la OEA el primero y Director General para Asuntos Jurídicos y Consultor Diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores el segundo.

Hasta aquí los hechos narrados sintéticamente en forma más o menos cronológica y cuyo conocimiento, a nuestro juicio, se estiman necesarios para comprender el sentido y el alcance de la respuesta uruguaya al Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Se ha entendido conveniente, por otra parte, abonar esta introducción con algunas reflexiones que se han formulado acerca de la legitimidad de la ley en el ámbito interno. En cuanto a su conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, tema principal que motiva esta publicación, es el propio alegato el que tiene la palabra.

La Ley de Caducidad fue el resultado de la situación particular del Uruguay. No hay soluciones comunes y generales que sean aplicables como recetas a cualquier país que transita el camino del restablecimiento democrático. Cada solución debe responder a la sensibilidad de cada sociedad, a su tradición y a la relación de fuerzas que ella muestra. De ahí que la solución uruguaya haya sido diferente a la alcanzada en otros países puestos en el mismo trance. Y distinta también a las situaciones lamentables de violación grave y sistemática de los derechos humanos que se observan en el mundo actual y que merecen una severa respuesta de la comunidad internacional.

En el ámbito interno, tal como se ha expresado, la Ley de Caducidad constituyó un acto dotado de plena legitimidad democrática, no solamente porque emanó de un Parlamento

(2) Uruguay, aún cuando ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana, estimó no pertinente la presentación del caso ante esa Corte.

(3) Informe N° 29/92 (Casos 10029, 10036, 10145, 10305, 10372, 10373, 10374 y 10375, Uruguay, OEA/Ser. L/V/II.82, Doc. 25 del 2 de octubre de 1992).

elegido por el pueblo, en voto secreto y obligatorio, sino también porque obtuvo una clara aprobación del soberano a través de un referéndum convocado por las propias fuerzas que persiguieron su derogación.

Las razones y fundamentos que condujeron a su adopción, quedaron claramente expuestas en los amplios debates que tuvieron lugar con anterioridad a su sanción y a su ratificación plebiscitaria, tanto en el parlamento, como en los medios de comunicación y en la opinión pública.

En un estudio dedicado al tema de la apertura política en el Uruguay, publicado luego de finalizar su primer gobierno, el Dr. Julio María Sanguinetti, nuevamente Presidente de la República (1995-2000), al reflexionar sobre la experiencia uruguaya, suministra una fundada y completa explicación de las razones que impulsaron la Ley de Caducidad (4). Se argumenta en ese sentido, que los delitos sobre violaciones de los derechos humanos no son crímenes individuales, sino que se trata de hechos generados en una situación de conflicto colectivo, de naturaleza política : la intencionalidad es política, su ejecución también (5).

Tampoco se puede juzgar la situación — se señala —, en nombre de la moral individual que reprueba todo acto de violencia. Hay que pensar en términos de moral colectiva donde juegan otros factores que hacen el conjunto de la sociedad : el bien común, el interés general, el orden público, valores colectivos imprescindibles para organizar la vida en sociedad y permitir así que cada existencia individual o familiar transcurra en los términos de estabilidad y paz imprescindibles (6).

Las democracias prevén en sus constituciones el instituto de la amnistía como instrumento de pacificación, destinado a dar solución política a un conflicto de naturaleza política. Su adopción no puede herir otros principios en juego como la equidad como sucede con las amnistías hemipléjicas, que miran solo un costado de la situación (7).

(4) Julio María SANGUINETTI, *El temor y la impaciencia*, Fondo de Cultura Económica, 1991.

(5) SANGUINETTI, *op. cit.*, p. 70.

(6) SANGUINETTI, *op. cit.*, p. 70.

(7) SANGUINETTI, *op. cit.*, p. 71.

El esclarecimiento de las violaciones de derechos humanos y su natural castigo puede significar un ataque a la institucionalidad o al orden público, por la sencilla razón de que estamos ante los resultados de un conflicto político, de una guerra civil o algo análogo. Cuando estamos ante enfrentamientos que envuelven a importantes núcleos de la sociedad o a las instituciones mismas del Estado, cuando estamos en presencia de las mismas fuerzas, a veces los mismos protagonistas de las viejas luchas, estamos ante el riesgo de reproducir el conflicto. ¿Es lógico ignorarlo y poner de nuevo en riesgo a toda la sociedad? (8).

La justicia es un valor, pero también lo es la paz. No es posible sacrificar la paz para hacer justicia. Primero, porque no está demostrado que ésta valga más que aquélla. Segundo, porque no tendría sentido hacer justicia para atrás —que es irreversible— cuando la volvemos a comprometer hacia adelante que es lo manejable (9).

Estas razones y seguramente otras influyeron en el ánimo de la mayoría del pueblo uruguayo cuando, llamado a pronunciarse en el problema de la violación de derechos humanos durante el período de facto, lo hizo anteponiendo la paz a la justicia, la moral colectiva a la moral individual, los valores propios de la sociedad a otros valores inherentes a la persona humana.

Una importante precisión es, sin embargo, necesaria. La Ley no afectó, en ningún sentido, el derecho de los peticionantes a reclamar las reparacions económicas por los daños sufridos en ocasión de la violación de sus derechos individuales. Lo que sí enervó la Ley fue la posibilidad de continuar las acciones penales por la violación de los derechos humanos durante la dictadura, acciones de carácter público que se ejercen en nombre de la sociedad, para la investigación y el castigo de los delincuentes.

A pesar que la legitimidad de la Ley de Caducidad en el ámbito interno del Estado no admitía discusión, ella dio lugar en el campo internacional, como ya se adelantó, a un impor-

(8) SANGUINETTI, *op. cit.*, p. 73.
(9) SANGUINETTI, *op. cit.*, p. 77.

tante debate sobre su compatibilidad y adecuación con el derecho internacional de los derechos humanos (10).

El llamado caso Uruguay, instruído por la comisión Interamericana de Derechos Humanos, culminó con el informe final N° 22/92, cuya parte resolutiva establece en su párrafo 1° que la Ley 15.484 del 22 de diciembre de 1986 es incompatible con el Artículo XVIII (derecho de justicia) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y los Artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y recomienda al Gobierno del Uruguay, en su párrafo 2°, que otorgue a las víctimas peticionarias, o a sus derecho-habientes, una justa compensanción por las violaciones a las que se hace referencia en el párrafo precedente : y en su párrafo 3°, la adopción de las medidas necesarias para esclarecer los hechos e individualizar a los responsables de las violaciones de derechos humanos ocurridos durante el período de facto.

Los fundamentos técnico-jurídicos que sirvieron de base a la resolución de la Comisión fueron examinados pormenorizadamente en el escrito presentado por el Gobierno del Uruguay al dar respuesta al informe preliminar de la Comisión. En realidad, la Comisión limitó a reiterar en su informe final el planteamiento contenido en el informe preliminar, sin examinar prácticamente ninguno de los sólidos y serios argumentos, tanto ético-políticos como técnico-jurídicos inherentes al asunto, desarrollados en la respuesta uruguaya, lo que pone en evidencia un impropio y notorio déficit de razones en la resolución definitiva.

Pensamos, aún así, que no corresponde extender esta nota con una exposición resumida de los argumentos invocados por la Comisión y el Gobierno del Uruguay. En el alegato que se transcribe a continuación están ampliamente desarrolladas ambas posiciones y los argumentos que dieron lugar a la frontal y firme oposición del Gobierno de nuestro país respecto de las conclusiones de la Comisión. Pensamos también y es nuestro deseo, que su lectura permita a los intersados en la noble temática de los derechos humanos, apreciar el valor y la fuerza

(10) Uruguay ratificó la Convención Interamericana de Derechos Humanos mediante depósito del respectivo instrumento el 19 de abril de 1985.

de las razones expuestas en esa ocasión y extraer las conclusiones que correspondan a las ideas y sensibilidad de cada uno en el importante tema de la indestructible relación entre la democracia y los derechos humanos.

II. Respuesta al informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (art. 51 de la Convención americana de Derechos Humanos)

Apreciación general

El Gobierno del Uruguay, debidamente notificado del Informe de la Comisión relativo a los Casos 10.029, 10.036, 10.145, 10.305, 10.372, 10.373, 10.374 y 10.375, y con especial referencia a « Los efectos de la Ley N° 15.848 del 22 de diciembre de 1986 », viene a exponer mediante el presente escrito su posición al respecto.

Es preciso indicar, a modo de cuestión preliminar, que el Gobierno del Uruguay en esta instancia ceñirá su exposición al punto de la « compatibilidad de la ley con la Convención », sin incursionar en ninguna de las invocaciones facturales que han servido de sustento a las denuncias de los casos de referencia.

Se procederá de dicho modo por considerar que el tema esencial materia del informe es el de la legitimidad misma de la ley N° 15.848 con relación al Derecho Internacional, y en particular, respecto de la Convención de San José.

El Gobierno uruguayo no discutirá con la Comisión, naturalmente, su facultad de amnistiar o de disponer la caducidad de la acción penal del Estado, materias éstas privativas de su orden jurídico interno y por definición, de rango constitucional superior.

En cuanto al informe en su conjunto, el Gobierno uruguayo no puede dejar de señalar a modo de contestación inicial y básica, su más profunda y enérgica discrepancia, por cuanto la Comisión ha desconocido de modo flagrante los esfuerzos del Gobierno y pueblo del Uruguay por recuperar — como lo ha hecho —, la plena vigencia del Estado de Derecho en la Repú-

blica, sobre la base del libre ejercicio de la Democracia Representativa, asentada en el funcionamiento pleno del principio de separación de Poderes y en el respeto irrestricto de los derechos humanos de todos sus habitantes.

La incomprensión y desconocimiento de la Comisión tórnase indisculpable cuando se advierte que ni siquiera han merecido su mención en el informe, las reparaciones pecuniarias satisfechas por el Estado uruguayo como consecuencia de las violaciones de derechos humanos durante el período de facto.

No menor insensibilidad evidénciase cuando la Comisión hace abstracción de la aprobación de la Ley de Caducidad por la vía de un referendum popular en ejemplar expresión de democracia directa del pueblo uruguayo, al que la Comisión debe, al menos, consideración y respeto.

El Gobierno del Uruguay, fiel a sus tradiciones y consecuente con sus compromisos internacionales, sigue atribuyendo a la protección internacional de los Derechos Humanos la mayor significación y trascendencia y por ello mismo registra aquí su inocultable preocupación y disgusto por actitudes como la asumida hoy por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la base de un muy endeble sustento jurídico y con un total desconocimiento de las dimensiones ético-políticas del asunto.

A demostrar la veracidad de estos asertos destínase el presente escrito.

I. *La Ley N° 15.848 (Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado) en el proceso de reconciliación nacional*

En el decurso de los procedimientos tramitados ante la Comisión y en ocasión de considerar sus informes a la Asamblea General, el Gobierno del Uruguay ha tenido oportunidad de presentar y reiterar su posición acerca de la ley de Caducidad y la plena convergencia y armonía de esta solución con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Empero, es preciso reafirmar aquí ciertos aspectos fundamentales que no han sido siquiera considerados por la Comisión, y sin los cuales no sería posible comprender a

cabalidad la naturaleza, alcance y objetivos de la Ley N° 15.848.

En primer término, no es posible hablar de leyes de amnistía y de caducidad sin hablar al mismo tiempo de « Democracia y Reconciliación ».

Se ha dicho, a este propósito, que « 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 justica, 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 » (Conferencia sobre « Democracia y Reconciliación », Universidad de Salamanca, Doctor Héctor Gros Espiell, 11 de julio de 1991).

Dentro de este contexto de « Democracia y Reconciliación » se sitúan junto a la ley de Caducidad, otras medidas legislativas y administrativas aprobadas por el Gobierno Democrático a partir de su fecha de su instalación, el 1° de marzo de 1985.

La primera de ellas, la Ley N° 15.737, llamada « Ley de Pacificación Nacional », sancionada a sólo una semana de iniciada la etapa de transición democrática, el 8 de marzo de 1985, que decretó la amnistía de todos los delitos políticos comunes y militares conexos cometidos a partir del 1° de enero de 1962 (arts. 2, 3 y 4). Por esta misma ley se reconoce el derecho de todos los uruguayos que deseen retornar al país lo hagan (art. 24) y declara el derecho de todos los funcionarios públicos destituídos por el gobierno de facto, con base en sus normas, a ser restituídos en sus respectivos cargos (art. 25).

Asimismo, es por medio de esta Ley de Pacificación Nacional que, el Gobierno uruguayo encabezado por el ex-Presidente Julio María Sanguinetti, da su ratificación a la Convención Americana de Derechos Humanos, sometiéndose también a la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana.

En lo que hace específicamente a la amnistía, la ley N° 15.737 excluye expresamente de ella a los delitos cometidos por funcionarios policiales o militares, por tratamientos inhumanos o degradantes y detención de personas desaparecidas (art. 5).

A la cita de la Ley N° 15.737, — ineludible —, debe agregarse la de la ley N° 15.783 de 28 de noviembre de 1985 sobre Reincorporación de Destituídos por motivos políticos, ideológicos o gremiales o por mera arbitrariedad.

Mediante las precitadas leyes, el Gobierno constitucional del Uruguay, buscó generar de un modo claro y firme, las condiciones básicas para la reconciliación nacional, dentro de una sociedad democrática y bajo la inspiración del bien común. Conceptos todos estos, por cierto, no extraños ni a la letra ni al espíritu de la Convención de San José (art. 32).

Sin embargo, obvias razones de simetría jurídica y muy justificadas y serias motivaciones de la mayor importancia política, condujeron al Estado uruguayo, dentro del más estricto apego a su orden constitucional y a sus compromisos internacionales, a continuar avanzando en el camino de la transición política.

Es en este marco preciso donde se sitúa la llamada ley de Caducidad, la que viene a resolver un problema pendiente de naturaleza esencialmente política, aunque no extraña, de suyo, a los principios básicos de la ética de la responsabilidad.

Como expresara el actual Presidente del Uruguay, Doctor Luis Alberto Lacalle, siendo Senador de la República : « 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 ».

Tal como se afirmara en la introducción del presente escrito, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no es el escenario pertinente para dilucidar la procedencia jurídica interna de la ley N° 15.848, ni por lo demás, la de su oportunidad y conveniencia de su sanción.

Baste en todo caso, por el momento, con evocar que la ley de Caducidad, luego de su aprobación por las correspondientes mayorías parlamentarias, fue objeto de una reconsideración plebiscitaria que dio como resultado su ratificación, vía Cuerpo Electoral, en voto directo y secreto, el 16 de abril de 1989.

Sin olvidar, además, que la Suprema Corte de Justicia —cabeza de un Poder Judicial independiente dentro de un Estado democrático— declaró la constitucionalidad de la Ley (Sentencia de 2 de mayo de 1988, L.J.U., T. 96, Caso N° 10.997).

A mayor abundamiento : la legitimidad interna de la Ley N° 15.848, incluida su regularidad constitucional, no es materia de la competencia de la Comisión. Pero esto no equivale a aceptar su conclusión de que sólo constituye cuestión sometida a su juicio la de « los efectos que aquí se denuncian » (Véase Fondo de la Cuestión, Cap. II).

Y menos aceptable todavía : resulta la intencionada y epidérmica mención a la aprobación plebiscitaria, bajo el eufemismo devaluatorio de « otras medidas adoptadas por el gobierno », cuando de lo que se trata, en el sub-caso, es nada más ni nada menos que la expresa voluntad del pueblo uruguayo de cerrar, de modo pacífico, una página dolorosa de su historia. Como lo hiciera antes, en señaladas ocasiones, para poner fin de modo soberano, al enfrentamiento entre orientales. Y esto, por cierto, no es materia susceptible de condena internacional, en escenario alguno.

A este propósito expresa el ex-Presidente Dr. Julio María Sanguinetti en su reciente libro — El temor y la Impaciencia — : « Hay quienes dogmáticamente insisten en la necesidad de justicia a cualquier precio. No parece moralmente sustentable. La justicia es un valor, pero también lo es la paz. No

es posible sacrificar la paz para hacer justicia. Primero, porque no está demostrado que ésta valga más que aquélla. Segundo, porque no tendría sentido hacer justicia para atrás —que es lo irreversible— cuando la volvemos a comprometer hacia adelante, que es lo manejable».

La ley N° 15.848 asienta su legitimidad en el funcionamiento de democracia representativa que su proceso de elaboración y aprobación conlleva, así como en la puesta a prueba del principio de separación de poderes a través del examen de regularidad constitucional por la Suprema Corte de Justicia. Y, por último, susténtase en el mecanismo de democracia directa que la consulta popular trasunta.

Tres anclajes definitorios del Estado de Derecho y de las instituciones democráticas que le son inherentes.

Cabe también destacar que además de la Ley de Caducidad, el actual gobierno del Dr. Luis Alberto Lacalle encaró la solución de otros problemas vinculados con la Democracia y Reconciliación, debiendo destacarse el tema de los juicios por responsabilidad pecuniaria como consecuencia de la violación de derechos humanos en el pasado. El Poder Ejecutivo, en efecto, tomó la decisión de transar en casi todos los juicios iniciados, reconociendo así la aceptabilidad de la protección y su voluntad de solucionar la cuestión con espíritu de honesto reconocimiento de los hechos y de las responsabilidades que se generaron.

Y, ciertamente, estas consideraciones no debieron ni pudieron omitirse en un informe que por provenir de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, exigía ecuanimidad en el inventario y equidad en la evaluación del proceder de uno de los Estados Miembros del sistema regional de protección de los derechos humanos.

Finalmente, en lo que refiere a este punto, resulta muy claro que los fines perseguidos por la ley de Caducidad han sido plenamente alcanzados. El Uruguay ha reafirmado su Estado de Derecho, sus instituciones democráticas y el pleno respeto a los Derechos Humanos y recuperado así su tradicional lugar en el concierto internacional.

II. *La cuestión de Fondo en el Informe. Su análisis.*

1. Interpretración de la Convención

La Comisión recuerda que la intepretación de la Convención debe hacerse de acuerdo a su artículo 29. Esta disposición sobre Normas de Interpretación, debe ser tenida en cuenta, sin duda, para determinar el alcance de sus disposiciones. Ello es absolutamente cierto, pero también lo es que la interpretación debe efectuarse acudiendo a los medios usuales que para el caso, por tratarse de un instrumento internacional, son los consignados en la Convención de Viena sobre los Derechos de los Tratados y que no hacen sino recoger los criterios universales en la materia que son los medios literales, contextuales y teleológicos de interpretación.

Las normas sobre interpretación de la Convención de Viena consagran la regla general que ordena la interpretación de buena fe de todo instrumento internacional conforme al sentido corriente que deba atribuirse a los términos dentro del contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin del tratado (art. 31).

No es posible, entonces, limitarse a lo consignado en el artículo 29 de la Convención para conocer el alcance y el significado de sus disposiciones. Será siempre necesario, además, acudir a los medios interpretativos enunciados en la Convención de Viena y, por ende, cuando se quiera desentrañar el sentido de artículos tales como el 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, que constituyen el principal fundamento jurídico del Informe de la Comisión, habrá que atenerse a lo que resulta del tenor literal de esas disposiciones dentro del contexto en el cual están insertos, teniendo en cuenta el objeto y fin de la Convención y de acuerdo, además, a los criterios específicos consagrados en el artículo 29.

De este modo, será necesario atender a lo que disponen los artículos 30 y 32 de la Convención Americana, y ello no solamente por aplicación de una procedente aplicación contextual, sino también porque así lo establece expresamente el propio artículo 29 al aceptar la limitación de los derechos y libertades reconocidos en la Convención en la medida que lo admitan sus previsiones.

Se observa así que el goce y ejercicio de los derechos y libertades pueden restringirse o limitarse, siempre que ello esté expresamente autorizado por la Convención, a través de leyes que se dicten por razones de interés general (art. 30). Entre tales limitaciones reconocidas en la propia Convención, cobran especial relevancia las previstas en el art. 32, que admite la limitación de los derechos humanos en función de los derechos de los demás, la seguridad de todos y la justas exigencias del bien común en una sociedad democrática.

Es claro, entonces, que la determinación acerca de si ciertos efectos de la Ley de Caducidad constituyen o no una violación de las obligaciones contraídas por el Gobierno uruguayo bajo la Convención, requiere invariablemente la utilización de los medios interpretativos referidos y la consulta a las disposiciones citadas.

Como consecuencia de lo expresado, cualquier pretendida violación de los derechos reconocidos por la Convención que se atribuya a la sanción de la Ley de Caducidad, deberá ser necesariamente examinada a la luz de todas las disposiciones aplicables de la misma Convención, teniendo en cuenta en forma particular aquellas que admiten restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos y libertades que, como ya se señaló, deben arraigar en una ley que se dicte por razones de interés general, tal como sucede con aquellas que responden a las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática, concepto que ha sido, precisamente, la razón de ser misma de la cuestionada Ley de Caducidad.

Y esto es así porque la violación de los derechos humanos en el Uruguay no fueron crímenes individuales, sino que se trató de hechos generados en una situación de conflicto colectivo, que envolvió a toda la nación y donde la intencionalidad política estuvo siempre presente. Las leyes de amnistía sancionadas por el Gobierno uruguayo respondieron a estos factores sociales y fueron la expresión de valores colectivos tales como el bien común, el interés general, de imprescindible realización cuando lo que se pretende es organizar y consolidar una sociedad democrática, pacífica y estable. Tales leyes de amnistía (de Caducidad incluída) aventaron el riesgo de reproducción de un conflicto político que envolvió a sectores importantes de la

sociedad, pusieron fin al período de transición y consolidaron la plena vigencia de las instituciones democráticas en el país.

Adviértase, asimismo que estas leyes de amnistía y caducidad son expresión de una potestad jurídica reconocida en los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos. No es posible ignorar que tanto el Pacto de Derechos Civiles y Políticas de las Naciones Unidas tanto como la Convención Americana preveen específicamente las instituciones del indulto y la amnistía (art. 6.4 y 14.6 en el Pacto de Naciones Unidas y art. 4.6 en el Pacto de San José).

Lo sucedido en el Uruguay condice plenamente con el sistema de protección de derechos humanos en América, que se caracteriza por una estrecha vinculación entre los derechos fundamentales de la persona humana y el ejercicio efectivo de la democracia representativa. Así, el preámbulo de la Convención Americana y varios de sus artículos contienen expresas referencias a la democracia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha tenido más de una oportunidad de referirse a la forma como ellas condicionan la interpretación de la Convención.

Y ello es así porque el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, no es ajeno a la voluntad de hacer posible la subsistencia y afirmación del Estado de Derecho y del sistema democrático, que es lo que permite asegurar el presente y el futuro de los derechos humanos.

En su Opinión Consultiva OC-5/85, la Corte señaló que « las justas exigencias de la democracia, deben... orientar la interpretación de la Convención y, en particular, de aquellas disposiciones que están criticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas ».

Las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática justifican, pues, la limitación de los derechos humanos. Y respecto de este « bien común » es importante tener en cuenta nuevamente lo que la propia corte señaló en la Opinion Consultiva citada : « Es posible entenderlo como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido puede considerarse como un imperativo del bien

común la organización de la vida social en forma que fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y preserve y promueva la realización de los derechos de la persona humana». Añade la Corte que tales conceptos —también se refería al orden público— «en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a derechos humanos deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las 'justas exigencias' de 'una sociedad democrática' que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención».

Y fue precisamente ésto lo que se hizo en el Uruguay cuando se promulgaron las leyes de amnistía, incluyendo la Ley de Caducidad: preservar el Estado de Derecho y la plena vigencia de los derechos humanos atendiendo a las justas exigencias del bien común en la sociedad democrática uruguaya.

La Ley de Caducidad fue, consiguientemente, dictada por razones de interés general y por lo tanto adoptada en función del bien común, concepto éste que debe interpretarse como elemento integrante del orden público de los Estados democráticos, cuyo fin principal es la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente.

En suma, el concepto de democracia condiciona, de manera determinante la interpretación de la Convención y no es posible, sino dentro de ese contexto, una adecuada protección a los derechos fundamentales del hombre. Dicho de otro modo, la estabilidad y permanencia democrática es necesaria para que los derechos humanos existan y subsistan.

Lo señalado hasta ahora en este subcapítulo parte del supuesto de que la Ley de Caducidad trajo aparejada una limitación o restricción legítima de ciertos derechos reconocidos en la Convención. Esto no es así, pero admitiendo que lo hubiera sido —en los próximos subtítulos se demostrará que la ley no ha afectado ningún derecho humano de los mencionados en el Informe—, conviene también dejar establecido que la Ley de Caducidad ha cumplido plenamente con las condiciones exigidas por la propia Corte Interamericana para asegurar la legitimidad de una posible restricción de derechos (ver Opinión Consultiva 6/86). Ello en cuanto:

a) se trataría, como ya se ha expresado, de una restricción expresamente autorizada por la Convención;
b) los fines para los cuales se establece tal supuesta restricción son plenamente legítimos, atento a que la ley obedece las razones de interés general ya comentadas; y
c) ha sido consagrada por una ley sancionada por un parlamento democrático.

Y en este último aspecto, la Ley de Caducidad no sólo estuvo rodeada de la garantía que representa su adopción por el Poder Legislativo, lo que constituye de por sí —como dice la Corte en la citada Opinión Consultiva— «un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder», sino que también sometida a posteriores controles que no pueden dejar de reiterarse y que la convalidan plenamente, tales como control constitucional ejercido por la Suprema Corte de Justicia y el pronunciamiento del cuerpo electoral, máxima expresión de la soberanía nacional.

2. El derecho a las garantías judiciales

El informe señala que el efecto de la Ley «fue tornar imposible que los peticionarios llevaran adelante sus querellas criminales por dichas violaciones» y que las víctimas «han visto frustrado su derecho a un recurso, a una investigación judicial imparcial y exhaustiva que esclarezca los hechos, determine sus responsables e imponga sanciones», agregando luego que «uno de los efectos, sino el primordial de la ley.... fue la anulación del derecho a querellar en forma particular ante la justicia del crimen, que es la competente para investigar la comisión de los delitos denunciados, determinar la responsabilidad penal e imponer castigos».

Se afirma asimismo en el Informe que en el Uruguay existe el derecho a querellar, es decir de plantear una demanda criminal particular, independiente de la acusación del fiscal público y que este derecho también se halla amparado por el derecho internacional de los derechos humanos. A tal efecto, se invoca el art. 8.1 de la Convención y se afirma que «al promulgar y aplicar la ley, el Gobierno uruguayo no cumplió con la obligación de garantizar el respeto a los derechos reconocidos en el art. 8.1, infringió esos derechos y violó la Convención».

El razonamiento de la Comisión incurre en un error básico que deriva, por un lado, de un grave desconocimiento del sistema procesal-penal uruguayo y, por otro, de una improcedente aplicación del art. 8.1 de la Convención.

En el Uruguay como en la mayoría de los países, los particulares no son dueños ni titulares de la acción penal. Todo delito perpretado da lugar al ejercicio de una acción penal, la cual es estructurada sobre los principios de oficialidad y legalidad, en consonancia con los intereses públicos afectados por las actividades delictivas. Sólo en casos excepcionales — que no son los casos denunciados — se permite intervenir al interés privado, habiéndose reglamentado a tal fin el instituto de la instancia del ofendido.

Esto es así porque como bien se indica en el mensaje del Poder Ejecutivo al entonces proyecto de ley sobre Código de Procedimiento Penal actualmente en vigor en el Uruguay, « El Derecho Penal tiene carácter imninentemente público y la regulación del juicio atingente al mismo no debe mezclarse con el interés del particular ; este tiene derecho al resarcimiento de los daños y perjuicios que le cause el delito, pero ello no es suficiente para otorgarle personería en juicio que afecta el orden público general, cuya defensa, seguida de eventual represión, es privativa del Estado ».

En suma, pues, el sistema uruguayo como el de la mayoría de los Estados Miembros de la OEA, se construye sobre la base del principio de oficialidad de la acción penal, estando desterrado todo vestigio de la antigua acción penal privada.

Naturalmente, toda persona que tenga conocimiento de la comisión de un delito perseguible de oficio puede denunciarlo, pero como dice expresamente el art. 110 del Código del Proceso Penal uruguayo, dicho denunciante no es parte del proceso penal. Es el Ministerio Público, el Fiscal del Crimen, actuando como órgano del Estado y en representación de los intereses de la sociedad, quien ejerce de modo privativo la pretensión punitiva.

Sólo por error o desconocimiento, pues, es posible afirmar que en el Uruguay existe un derecho de los particulares a querellar, a plantear una demanda criminal, independientemente de la acusación del fiscal público.

La titularidad de la acción pública, cabe reiterarlo, pertenece a la sociedad organizada como Estado, por tanto, solo a esta sociedad corresponde la facultad de renunciar al ejercicio de dicha acción.

Y esto es precisamente lo que ha sucedido en el Uruguay, a través de la ley 15.848, primero, y por medio del plebiscito popular, después.

Tampoco la Comisión acierta cuando pretende aplicar a las denuncias el artículo 8.1 de la Convención, cuyo contenido es totalmente extraño a la situación planteada, la que es, por tanto, imposible de ser subsumida en esta previsión normativa. La interpretación de esta norma conforme a los criterios ya expuestos, impide atribuirle el alcance que ha pretendido darle la Comisión con el propósito de englobar los casos denunciados.

El artículo 8, en efecto, consagra las garantías judiciales de que gozan las personas inculpadas por un delito en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ellas. Vale decir, se refiere a una hipótesis absolutamente distinta al pretendido derecho de querellar en sede penal a los efectos de impulsar judicialmente la investigación de delitos que significaron la violación de derechos humanos en el pasado y el castigo a sus autores.

Ninguna violación a esta norma es posible atribuir, por ende, al Gobierno del Uruguay.

3. El derecho a la protección judicial

La Comisión incurre en nuevas y graves imprecisiones cuando afirma también que «el Uruguay dejó de garantizar los derechos estipulados en el art. 25.1 y violó la Convención».

¿Cuál es el derecho previsto en el art. 25.1? Surge claro que se trata del derecho a un recurso efectivo ante tribunales independientes a fin de obtener el amparo contra actos que violen los derechos fundamentales de la persona que reclama la protección.

Se trata, pues, de la acción o recursos de amparo de larga trayectoria en gran número de países y este amparo, como se sabe, que se otroga en favor de quienes sienten violados sus

derechos, persigue el restablecimiento del derecho lesionado y de no ser ello posible, la reparación de los daños sufridos por la violación del derecho.

Dentro del contexto del Informe, resulta claro que conforme al art. 29 de la Convención y también de acuerdo a las normas constitucionales y legales del Uruguay, los peticionarios han tenido, desde el 1° de marzo de 1985, expedita la vía para reclamar la reparación de los daños causados por la violación de sus derechos durante el régimen de facto.

Dos son las razones que fundamentan este aserto : primero, porque tratándose de derechos consumados en el pasado, no era posible reclamar el restablecimiento de los derechos lesionados ; segundo, porque la pretensión procesal fundada en el amparo habilita a reclamar el restablecimiento del derecho conculcado — imposible en los casos denunciados — o, en su caso, la reparación patrimonial de los daños causados, aspecto éste que no ha sido desconocido ni enervado por la Ley de Caducidad.

De este modo, cabe afirmar que ninguno de los efectos de la Ley de Caducidad son violatorios del art. 25.1 de la Convención, así como que el Uruguay no ha dejado de garantizar en ningún momento los derechos estipulados en esa disposición. Los damnificados han tenido antes y después de la Ley de Caducidad, la oportunidad procesal de ejercer las acciones judiciales tendientes a obtener la reparación de los daños morales y patrimoniales sufridos por la violación de sus derechos.

Así lo prueban las varias demandas — en número de 34 — de responsabilidad patrimonial iniciadas contra el Estado uruguayo, incluso por denunciantes, algunas de las cuales culminaron con sentencias condenatorias y otras con transacciones acordadas entre las partes, de todo lo cual se ha aportado cabal información a la Comisión.

Lo que se viene de exponer concuerda plenamente con la opinión de la Corte Interamericana respecto del art. 25.1 de la Convención. Dice la Corte que la Convención proporciona elementos de juicio «para precisar las características fundamentales que deben tener las garantías judiciales. El punto de partida del análisis debe ser la obligación que está a cargo de todo

Estado parte de la Convención de 'respetar los derechos y libertades reconocidos por ella y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción' (art. 1.1). De esa obligación general se deriva el derecho de toda persona prescripto en el artículo 25.1, 'a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la Ley o la presente Convención' (OC-9/87). Y respecto de este recurso —agrega la Corte— el mismo 'incorpora el principio de la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos... En ese sentido debe subrayarse, que para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o que sea formalmente admisible, sino que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarlo...'».

Tal como se ha indicado, la Ley de Caducidad en nada ha afectado este recurso previsto no solamente en la Convención sino también en el ordenamiento jurídico uruguayo, por lo que toda persona cuyos derechos humanos han sido violados en el pasado, pudo deducir en el Uruguay —como dice la Corte— una demanda idónea para establecer si se ha incurrido en tal violación y proveer lo necesario para remediarlo.

Y la Ley en nada ha enervado este recurso o demanda, porque, en primer término, lo único que declaró caducada fue la facultad de acusar en la esfera penal por parte del Poder Público, desde que el Estado —y no los particulares— es el dueño de ejercer la pretensión punitiva y a la que renunció nuestro país en los referidos casos por las razones que se exponen en otras partes de este escrito. Y en segundo lugar, porque no eliminó los efectos jurídicos de los delitos en ámbitos ajenos a la esfera penal. Tal es así que, como ya se señaló, con anterioridad a la Ley y con posterioridad a ella, aquellas personas que sufrieron daños por violación de derechos humanos, han deducido acciones ante los tribunales uruguayos y —como ya se dijo— ya hay sentencias que contemplan en el plano civil el pago de indemnizaciones reparatorias y en otros muchos casos, se han formalizado transacciones.

En suma, ninguna norma legal uruguaya ha impedido demandar la protección judicial por anteriores violaciones de los derechos humanos, sino que se ha conciliado este derecho con consideraciones de interés general basadas en el bien común, totalmente concordantes con los objetivos de la Convención.

4. La obligación de investigar

La Comisión declara sobre este punto que « el Uruguay dejó de cumplir plenamente con esta obligación estipulada en el artículo 1.1 y violó los derechos de los denunciantes reconocidos en la Convención ».

Sustenta la Comisión su criterio en la interpretación que la Corte Interamericana de Derechos Humanos dio acerca de dicho artículo y su alcance, en el caso Velásquez Rodríguez, en particular los párrafos 172, 173, 174, 176 y 177 del fallo.

El Gobierno de Uruguay coincide con la Corte en cuanto a la obligación de los Estados de « prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos » (parr. 166, precitada sentencia).

Debe destacarse que el Gobierno del Uruguay concide también con la Corte cuando ésta declara que « la protección internacional de los derechos humanos no debe confundirse con la justicia penal. Los Estados no comparecen ante la Corte como sujetos de acción penal. El Derecho Internacional de los derechos humanos no tiene por objeto imponer penas a las personas culpables de sus violaciones, sino amparar a las víctimas y disponer la reparación de los daños que les hayan sido causado por los Estados responsables de tales acciones » (parr. 134, *ibid.*).

Es muy claro para el Gobierno uruguayo que el aparato del Estado no puede « abstenerse de actuar » en la investigación de un presunto ilícito. En efecto, esto significa que el Estado « motu proprio » renuncia o se contiene en su deber de investigar.

Y este fue el caso, a juicio de la Corte, en el referido asunto Velásquez Rodríguez.

Cosa muy diferente, por cierto, al caso de Uruguay en el cual una ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado, le eximió del ejercicio de su poder punitorio y reglamentó el deber de investigar en armonía con la inspiración y objetivos de ese acto legislativo de clemencia soberana.

Aquí reaparece, necesariamente, el tema de los efectos de la ley de caducidad, asimilados por su contenido a los de una norma de aministía, dicho ésto sin desconocer la diversidad técnico-jurídico de uno y otro instrumento, ambos cancelatorios, en definitiva, del poder punitorio del Estado.

En puridad, la Ley de Caducidad N° 15.848 ha significado que el Estado ha dispuesto de su propia acción penal, por esencia de carácter oficial y por definición de alcance colectivo o general. No ha dispuesto, por cierto, de una acción de titularidad individual, tal como se expusiera al examinar punto 3 ut supra.

Por lo tanto, la Ley no ha afectado en modo alguno el derecho humano individual en juego desde que en esta materia penal, como ya se ha señalado, el derecho del particular se limita a la denuncia del delito (notitia criminis), ciertamente ejercitado por los interesados con antelación a la ley N° 15.848.

En consecuencia, cuando la Ley impone la caducidad de la pretensión punitiva del Estado, ello equivale a que la sociedad política organizada, ella misma, como única titular de la acción penal, desiste de ejercer su poder punitorio, como la máxima concesión al objetivo de la pacificación nacional.

Por tanto, el deber de investigar no puede ni debe verse de modo aislado del marco de una ley de amnistía, desde que tanto uno como otro — deber de investigar y deber de castigar — integran el cuadro común de la defensa de la sociedad en su conjunto frente a la comisión de un delito.

No se trata sólo de unificar ambos deberes por un puro vínculo de índole procesal, de medio a fin, de instrumento a resultado. Se trata, en esencia, de ahondar en el verdadero carácter

del deber de investigar, como mandato dirigido al logro de un valor de verdad y justicia.

Pero este logro de verdad y justicia, de profunda raíz ética, constituye un bien de la comunidad en su conjunto, como ente colectivo y no de una persona o ente individual ; por esto, cuando el Estado decide con estricta regularidad jurídica, no castigar, todas las demás expectativas de cada uno de los integrantes del cuerpo social han de ser vistas a la luz de ese presupuesto básico.

Y si el no castigar se inspira en el bien común, sucede otro tanto con los pasos previos que le anteceden procesalmente y guardan con el poder punitorio una relación esencial en lo que se refiere al eco o resonancia colectiva que uno u otros, y todos juntos, podrían producir.

A nadie puede escapar que bajo ciertas circunstancias, en un tiempo y país dados, investigar hechos del pasado, que no han podido evitarse, es tanto como revivir el enfrentamiento entre personas y entre grupos. Y esto, por cierto, no contribuye al reencuentro, a la pacificación y al fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Por otra parte, es necesario tener presente que el deber de investigar que no aparece en la Convención Americana a título expreso, carece en consecuencia de normas de reglamentación para su ejercicio ; tampoco hallamos en el texto convencional indicación alguna acerca de su prevalencia o superioridad sobre otros deberes — como el punitorio — y tampoco, naturalmente, acerca de una especie de vida jurídica independiente, desprendida del marco jurídico-político en el que juegan los derechos humanos en su conjunto.

El conocimiento de la verdad (« identificar a los culpables »), es sin duda aspiración legítima de toda persona humana, en cualquier tiempo y circunstancia. Ella aspiración tórnase un verdadero derecho cuando el orden jurídico pone a disposición del interesado los mecanismos procesales al efecto.

Sin embargo, por el mismo género de razones que hemos expresado respecto del deber de investigar, el Estado puede, sujeto a derecho y bajo ciertas circunstancias, no poner a disposición del interesado los medios aptos para el conocimiento

formal y oficial de la verdad, en sede penal, donde prevalece el interés público y no el privado.

Lo cual, ciertamente, no recorta ni impide a la persona el libre ejercicio de los derechos individuales, como el de información, habilitantes « per se » en muchos casos, al conocimiento de la verdad, aunque no sea la autoridad pública misma quien se ocupe de ello.

Tampoco se impide por la ley 15.848 al lesionado — es preciso reiterarlo ya que la Comisión lo ha omitido totalmente — el ejercicio de su derecho al resarcimiento patrimonial en sede civil, lo cual importa, en rigor y conforme a la ley procesal patria, la invocación de una situación factual y la prueba, averiguación jurídica de la verdad — en cuanto fuere necesaria, de ella.

Es, en consecuencia, absolutamente improcedente también la recomendación de la Comisión al Gobierno del Uruguay a fin de que otorgue a las víctimas peticionarios o a sus derechos-habientes, una justa compensación por violaciones a los derechos humanos.

En este aspecto, constituye un dato relevante a esta altura indicar que tres de los denunciantes — casos De Los Santos, Rodríguez Larreta y Balbi —, han deducido acciones reparatorias ; los dos primeron han acordado con el Estado fórmulas indemnizatorias homologadas judicialmente. Todos los demás han podido también deducir tales acciones y si no ha sido así, ello débese a su exclusiva y personal decisión.

En suma : el Gobierno constitucional del Uruguay no ha incumplido obligación internacional alguna en cuanto refiere a la investigación de los hechos denunciados, y ha ceñido su conducta en esta materia a lo dispuesto por la Ley N° 15.848, sancionada con el objetivo fundamental, se ha reiterado, de preservar las instituciones democráticas.

III. — Comentario final

Del modo precedente el Gobierno del Uruguay ha examinado el informe de la Comisión dándole acorde respuesta a cada uno de los aspectos específicos desde una perspectiva

esencialmente técnico-jurídica, sin perjuicio de ciertas imprescindibles referencias ético-políticas.

Sin embargo, es preciso trascender el marco específico del informe y la carencia de fundamento que le caracteriza, para enfatizar como Estado miembro de la Organización regional ciertas preocupaciones básicas que acaso puedan contribuir al mejoramiento del sistema de protección de los derechos humanos.

En tal sentido, si algo caracteriza al Informe de la Comisión en el sub-caso, es la total ausencia de mínimos criterios de ponderación del contexto jurídico-político democrático en el que se han adoptado en Uruguay las leyes de amnistía y caducidad.

En efecto, lo que el Gobierno del Uruguay hizo fue tomar medidas políticas, de prudencia, de equilibrio, dirigidas a reconciliar al país y a hacer plenamente seguro el futuro, estable y firme la Democracia y, por ende, el imperio de los Derechos Humanos.

El tema de los Derechos Humanos suponía necesariamente resolver un problema fundamental de ética política y ello exigía optar por dos concepciones posibles de la ética y, por ende, de la política. Una absoluta, que sólo tiene en cuenta un elemento de la cuestión, la necesaria responsabilidad individual por un acto intrínsecamente inmoral. Otra relativa, política, matizada, que tiene en cuenta las consencuencias y toma en consideración el mantenimiento y defensa de otros valores, cuya vigencia está en la base misma de la Democracia y el Estado de Derecho.

Para no citar sino un autor de innegable jerarquía, recordemos lo que Max Weber dice en su ensayo « La Política como Vocación », cuando señala que toda acción éticamente orientada puede ajustarse a dos máximas fundamentales distintas entre sí : conforme a la ética de la convicción, de cuyas consecuencias si son malas no se siente responsable su autor, o según la ética de la responsabilidad, que ordena tener en cuenta las consecuencias previsibles de la propia acción.

Y Uruguay lo que en realidad hizo fue optar y solucionar la cuestión de la violación de los derechos humanos en el pasado de acuerdo con la ética de la responsabilidad, de la prudencia,

que sabe que toda solución de este tipo no es plenamente satisfactoria en términos de justicia absoluta, de una «ética de la convicción», pero que, honestamente busca el mejor compromiso posible con el bien común, la paz, la seguridad y la plena vigencia de las instituciones democráticas y de los derechos humanos hacia el futuro.

De este modo, la situación de los militares y políticos involucrados en actos de violación de los derechos humanos, distinta en términos jurídicos aunque análoga en términos políticos a la de los incluídos en la Ley de Aministía de 1985, debió ser resuelta con la voluntad de lograr una simetría con la solución de situaciones que si bien no eran iguales poseían una evidente conexión, a fin de lograr la reconciliación nacional y evitar toda posibilidad de quiebra del sistema democrático.

Sin embargo, ninguna de estas trascendentes consideraciones fueron tenidas en cuenta en el informe de la Comisión.

Con ello, la Comisión ha desatendido el claro lenguaje de los Estados Miembros de la OEA que reunidos en la reciente Asamblea General de Santiago de Chile reiteraron que «la democracia representativa constituye la mejor garantía para la vigencia de los derechos humanos y es el firme sustento de la solidaridad entre los Estados del Hemisferio», con obediencia a los principios de no intervención y de autodeterminación.

Al proceder de este modo, la Comisión ha quebrantado un principio muy claro al sistema interamericano, cual es el de la interdependencia entre el respeto de los derechos humanos y otros pilares básicos como la personalidad, independencia y soberanía de los Estados americanos, la solidaridad entre ellos y la exigencia de la organización política basada en el ejercicio efectivo de la democracia representantiva.

Como lo han señalado los distinguidos especialistas Francisco Villagrán Kramer y Seymour J. Rubin en reciente estudio presentado en el Comité Jurídico Interamericano — como integrantes de este órgano —, el concepto de legitimidad en el sistema interamericano responde a una perspectiva estructuralista en la que los principios y pilares básicos consagrados en la Carta y en otros instrumentos se conjugan y compatibilizan.

En el impropiamente llamado «Caso Uruguay», la Comisión estigmatiza al Gobierno Democrático por haber alcanzado la

Reconciliación por las vías legales que conforme a su Derecho procedían, y al pueblo uruguayo por haber ratificado en las urnas la bondad de esa solución.

Es preciso ser muy claros en este punto : no existe instrumento alguno del Derecho Internacional que consagre la potestad de cuestionar y menos de deslegitimar, la libre y soberana expresión de un pueblo a través del sufragio.

La Comisión no solamente ha pasado por alto este pronunciamiento directo del Cuerpo Electoral uruguayo, sino que, sin explicitarlo, lo ha condenado por impropio, cuando no fue otra cosa que « ejemplar demostración de madurez cívica, de prudencia política y de sabiduría popular » (Profesor Gros Espiell en precitada Conferencia de Salamanca « Democracia y Reconciliación »).

Sería, por cierto, muy difícil, explicar al pueblo uruguayo que luego de haber cerrado la cuestión como lo hizo, el organismo regional de tutela y promoción de los Derechos Humanos ha optado por ignorar su voluntad cívica, desde una especie de torre de cristal, desconectada de la realidad, alejada del contexto político y huérfana del mínimo sustento jurídico.

No es bueno para ningún sistema de protección de los derechos humanos divorciarse de la realidad, como lo ha hecho la Comisión Interamericana en su informe. Ello daña al sistema, y lo que es todavía más relevante, a la causa misma de los derechos humanos.

El Uruguay ha dado, sin reservas, su pleno apoyo al sistema interamericano de protección de los derechos humanos, desde el acto mismo de su articulación en la Convención de San José en 1969, en muchas de cuyas soluciones gravitara con su peso moral e intelectual, el ilustre jurista uruguayo Justino Jiménez de Aréchaga, que integrara luego la Comisión.

Luego, en esa misma línea de participación activa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos contó entre sus miembros al Profesor Gros Espiell, que llegara a presidirla con dignidad y reconocimiento.

El Uruguay, pues, está plenamente legitimado como socio fundador y activo del sistema regional de derechos humanos,

para reiterar su profunda preocupación por la situación planteada.

Y lo anterior cobra especial relieve al evocar el papel que a la Comisión cupo en el justo señalamiento de las violaciones de derechos humanos durante el período de quiebra institucional en la República.

El Gobierno del Uruguay confía en que la Comisión tendrá la necesaria capacidad autocrítica para revisar su decisión y dimensionar el efecto adverso que ella produce en el conjunto de toda de la protección y defensa de los derechos humanos.

DIDIER OPERTTI

MINISTRO DEL INTERIOR
DEL URUGUAY
PROFESOR DE DERECHO
INTERNACIONAL PRIVADO DE LA
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
Y DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA
DEL URUGUAY
EX-EMBAJADOR,
REPRESENTANTE PERMANENTE DE LA
REPÚBLICA ANTE LA ORGANIZACIÓN
DE ESTADOS AMERICANOS

JORGE TALICE

EMBAJADOR DEL URUGUAY EN SUIZA
PROFESOR DE DERECHO
INTERNACIONAL PRIVADO DE LA
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
EX-DIRECTOR GENERAL PARA
ASUNTOS JURÍDICOS
Y CONSULTOR JURÍDICO DEL
MINISTERIO DE RELACIONES
EXTERIORES DEL URUGUAY