

Relator Especial de las Naciones Unidas para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición

Sr. Pablo de Greiff

Observaciones preliminares al final de su visita oficial a la República Oriental del Uruguay

Montevideo, 4 de octubre de 2013

Miembros de la prensa, señoras y señores,

Me satisface mucho estar con ustedes hoy para compartir observaciones preliminares al final de mi visita oficial a la República del Uruguay.

Permítanme comenzar agradeciendo cordialmente al Gobierno del Uruguay por haberme invitado a llevar a cabo esta misión oficial y por haber facilitado un programa de reuniones extremadamente interesantes respetando al mismo tiempo la independencia de mi mandato.

Durante mi visita, tuve el privilegio de reunirme con el Presidente de la República, Su Excelencia José Mujica. Asimismo, me reuní con distintas instituciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, incluyendo el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro del Interior y el Equipo especial auxiliar de la justicia en crímenes de terrorismo de Estado, altos representantes en los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Educación y Cultura, el Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, la Secretaría de Derechos Humanos para el pasado reciente, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, el Comisionado Parlamentario Penitenciario, la Suprema Corte de Justicia, así como con diversos sectores de la sociedad civil, incluyendo asociaciones de víctimas, académicos y abogados.

Me gustaría aprovechar esta oportunidad para agradecer a todos aquellos que me han dado de su tiempo para compartir sus opiniones y perspectivas, en muchos casos, recordando experiencias dolorosas.

Quiero también agradecer a la oficina de las Naciones Unidas en Montevideo por su amable y efectiva colaboración.

El propósito de la visita fue evaluar las medidas adoptadas por las autoridades en relación con las serias violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura cívico-militar en las áreas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, los cuatro pilares de mi mandato.

El informe final sobre la visita se presentará ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en septiembre de 2014, me limitaré ahora a presentar algunas observaciones y recomendaciones preliminares.

Observaciones preliminares

Uruguay es parte de una comunidad internacional de derecho y valores. El país se encuentra comprometido con los derechos humanos y el derecho internacional y está haciendo noticia en el mundo por sus avances en materia de reconocimiento de derechos a diversos colectivos. Sin embargo tiene aún un capítulo importante de su pasado reciente sin resolver adecuadamente. Avanzar realmente hacia el futuro y continuar en el camino del desarrollo supone necesariamente que la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición sean cumplidas. No se trata de revanchismo ni de mirar solo el pasado sino que se trata de crear bases sólidas para una sociedad justa, equitativa y que permita a las nuevas generaciones abordar los retos del futuro.

Las violaciones masivas a los derechos humanos ocurridas en el Uruguay durante la dictadura cívico-militar y en el período inmediatamente precedente ya distan más de treinta años en el tiempo. Durante una buena parte de este período, a pesar de que los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil no cesaron, hubo poco progreso (y en todo caso no constante) en cada una de las áreas de este mandato. Desde hace menos de 10 años al presente, el paso de estas iniciativas ha acelerado – en algunas áreas más que otras – pero la pregunta es si de forma suficiente, y si las medidas tienen suficiente alcance.

Uruguay es un país con instituciones históricamente fuertes; lo fueron antes de la dictadura, como expresión de un estado garantista que buscó activamente el bienestar de sus ciudadanos. La dictadura hizo uso de la fortaleza de esas instituciones para promover lo que sin exageración los uruguayos mismos llaman terrorismo de estado, que llevó a decenas de miles de Uruguayos a dejar el país, a la mayor población per-cápita de detenidos y de torturados de todas las dictaduras del Cono Sur, y a más de doscientas desapariciones. Estos son los legados que el país intenta superar, como muchos otros con experiencias similares, mediante la implementación de medidas de verdad, justicia, reparaciones y garantías de no repetición, entre otras. Hoy Uruguay es un país sólidamente instalado en la democracia.

En cada una de estas áreas ha de reconocerse que se han logrado ciertos avances que merecen reconocimiento. Intentaré en lo que sigue dar cuenta de algunos de estos avances, así como también de señalar retos pendientes.

Reparación

Uruguay cuenta hoy con dos principales leyes de reparación para las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Los beneficios materiales estipulados por estas leyes se han distribuido. Estas leyes incluyen pensiones indemnizatorias, restitución de beneficios pensionales, y acceso a servicios de salud. Estos son logros significativos que

contribuyen a satisfacer derechos de las víctimas y a mejorar sus condiciones de vida, lo cual es de suma importancia teniendo en cuenta la gravedad de las secuelas que las violaciones a los derechos humanos dejan tras de sí.

Parte de los retos pendientes en esta área se desprenden de las leyes mismas que crean estos programas; las leyes adolecen de una cierta confusión entre los derechos que atañen a las víctimas en tanto víctimas de violaciones a sus derechos humanos, y derechos laborales, incluyendo derechos pensionales, obligándolas a escoger entre beneficios de reparación y los pensionales; las leyes no incluyen a todas las categorías relevantes de víctimas y los procedimientos de calificación han terminado excluyendo a muchos beneficiarios potenciales, aparte de que, según informes al Relator, el proceso es administrado por personal que no siempre tiene la capacitación o la sensibilidad necesaria para tratar con víctimas y evitar formas innecesarias de re-victimización.

Justicia

El área de la justicia ha concentrado más atención en el Uruguay que cualquiera de las otras. Es alrededor de este tema que la mayor parte de los debates se han dado y la que ha canalizado, de hecho la mayor parte de los esfuerzos, incluyendo las movilizaciones alrededor de un referéndum y un plebiscito. Dejando a un lado la cuestión a nivel popular, es alrededor de causas judiciales – de la posibilidad de iniciarlas, si iniciadas de su ritmo y curso, y de su desenlace final – que giran una buena parte de los esfuerzos de las víctimas, sus asociaciones, y sus representantes.

Es bien sabido que entre otras razones, debido a la adopción de la llamada ‘Ley de Caducidad de las Pretensiones Punitivas del Estado’, las aspiraciones de justicia de las víctimas se vieron frustradas casi en su totalidad hasta recién, cuando algunas causas comenzaron a moverse. La adopción de la ley que restablece la pretensión punitiva del Estado se pensó que establecería las condiciones que permitirían mayores progresos.

De nuevo, me interesa enfatizar que aún en el área de la justicia se han conseguido ciertos avances. En Uruguay se procesó penalmente a un ex Presidente electo y uno ex Presidente de facto, a un ex ministro, y algunos miembros de alto rango de las Fuerzas Armadas. Hay un número importante de causas abiertas, alrededor de 140.

De momento, sin embargo, nada parece amenazar más las posibilidades de progreso en el área de la justicia que decisiones recientes de la Suprema Corte de Justicia. Estas decisiones han despertado alarma tanto en el Uruguay como en la comunidad internacional. Parecen representar un cambio de rumbo por parte de una Corte que había, en el 2009 en el caso *Sabalsagaray*, encontrado inconstitucional la aplicación de la ley de Caducidad. En las decisiones recientes la Corte encuentra inconstitucionales los artículos 2, 3 y 4 de la ley que restablece la pretensión punitiva del Estado y en el curso de la decisión adopta posiciones que claramente no coinciden con tendencias jurisprudenciales actuales manifiestas por decisiones de cortes en diferentes partes del mundo, las cuales, enfrentando cuestiones similares a las que consideró la Corte Uruguaya, han llegado a conclusiones diferentes. Esto incluye temas tan básicos como la forma de integrar

obligaciones internacionales, el uso de tipos criminales comunes en el derecho internacional como los crímenes de lesa humanidad, y en últimas, la forma de dar cumplimiento a sentencias de tribunales regionales con cuya jurisdicción Uruguay se ha comprometido. Lo que está en juego no es poco. En últimas, estas son obligaciones del Estado de Uruguay y la Corte, es por supuesto parte de ese Estado.

El efecto que estas decisiones recientes tendrán sobre los casos en curso, y sobre la posibilidad de iniciar nuevas causas está por verse todavía. En opinión de muchos, incluyendo algunos operadores judiciales, las causas continuarán, a pesar de que las señales que envía la Corte – y no sólo a través de sus sentencias – no son particularmente alentadoras. Es de esperarse que la Corte Uruguaya vuelva a unirse a la corriente de cortes en lugares diversos del mundo donde se han enfrentado violaciones masivas a los derechos humanos y las cortes han tomado en consideración tanto las garantías debidas *siempre* a los imputados, como *también* los derechos de las víctimas.

Aun en ausencia de cualquier obstáculo impuesto por decisiones particulares de la Corte Suprema, el proceso judicial en Uruguay, sin embargo, merecería algunos comentarios para solucionar su lentitud, la debilidad de la capacidad investigativa, y la casi nula participación de las víctimas en el proceso penal – a pesar de que por la misma debilidad de la capacidad investigativa del sistema de las víctimas se espera prácticamente todo lo que permite iniciar las causas. Al final de mi intervención hoy, y de forma más extensa y sistemática en mi reporte, haré algunas recomendaciones al respecto.

Verdad

En el campo de la verdad también se han logrado ciertos avances, particularmente con respecto a las víctimas desaparecidas, comenzando desde el establecimiento de la Comisión para la Paz, la Comisión de Seguimiento, hasta la conformación de la Secretaría de derechos humanos para el pasado reciente bajo la Presidencia de la República que ahora integra trabajo valioso tanto de historiadores como de antropólogos forenses de la Universidad de la República. Todo esto ha de celebrarse. Además se ha dado también movimiento con respecto a la recuperación, organización y reglamentación de acceso a archivos, una pieza clave en cualquier esfuerzo por develar la verdad de lo ocurrido. Queda todavía camino por recorrer en este último campo, pues no se cuenta todavía con todos los archivos relevantes especialmente de las Fuerzas Armadas, que, vale decirlo, como todos los otros, son propiedad y deberían estar bajo el control de la Nación.

El reto fundamental en el área de la verdad, sin embargo, desde mi punto de vista, aparte del hecho de que la mayor parte de los casos de desaparición no acaban de ser resueltos del todo, tiene que ver con el enfoque mismo de los esfuerzos. Desde el punto de vista de la experiencia internacional comparada resulta llamativo que la mayor parte de los esfuerzos con respecto al pasado en Uruguay se han concentrado en el universo de casos de desaparecidos. El universo mucho mayor de víctimas de detención (muchas veces prolongada) y de tortura (sistemática), ha recibido, comparativamente hablando, menos atención. Vale la pena recordar lo que se ha apuntado ya, que Uruguay llegó a tener el

número de detenidos per cápita más alto de cualquier país de la región, sumida como estaba bajo regímenes autoritarios. Mi punto por supuesto, no es que los casos de los desaparecidos merecen menos atención de la que han recibido. Por el contrario, merecen más y mejor atención. Pero el país no debe darle la espalda a la manifestación más clara del modus operandi del control social ejercido por la dictadura, que en este país no fue predominantemente la desaparición o la ejecución sino la detención y la tortura. Ese universo inmenso de víctimas merece ser escuchado y reconocido. Y la sociedad merece los beneficios que puedan derivarse del esclarecimiento de los hechos en términos del fortalecimiento y reforma de las instituciones. Si es cierto que la verdad, por sí sola no reforma las instituciones, la verdad, aparte de ser también asunto de derecho de las víctimas, contribuye a catalizar y a guiar procesos de reformas tendientes a superar los vicios y déficits de instituciones que se supone que protegen los derechos de los ciudadanos, en particular los servicios de seguridad y el poder judicial. Dada la avanzada edad de las víctimas, esta es una tarea que no debe postergarse.

Garantías de no repetición

El cuarto pilar del mandato que tengo el honor de ocupar, las garantías de no repetición, es una categoría especialmente amplia, pues hace referencia no a medidas particulares solamente, como verdad, justicia, y reparación, sino a una función. Bajo esta categoría podría hacerse referencia a medidas de diversa índole, que van, por ejemplo, desde la efectiva incorporación de temas relacionados con la educación sobre el pasado, en la educación formal a niveles tanto medios como profesionales, a la capacitación continuada de operadores judiciales y de las fuerzas de seguridad a todos los niveles, como a reformas institucionales de diferente envergadura, tendientes, por ejemplo, a reforzar la efectividad en las investigaciones judiciales, a la definición de competencias y a la coordinación de entidades involucradas en la formulación de políticas sobre derechos humanos, y al mejoramiento y modernización del poder judicial, entre otras. En el reporte que presentaré al Consejo de Derechos Humanos ampliaré este tema.

Recomendaciones preliminares

Paso ahora a derivar algunas recomendaciones de carácter preliminar de las observaciones hechas anteriormente.

En el área de las reparaciones, llamo a la revisión de la legislación existente de forma que se aumente la cobertura de los programas, se eliminen las incompatibilidades entre los derechos a la reparación por un lado y a los derechos de otra naturaleza, incluyendo los pensionales que esta legislación genera, y que elimine también procesos de calificación que arriesgan la re-victimización de algunos de sus beneficiarios, incluyendo a las víctimas de abusos sexuales, especial pero no exclusivamente, las mujeres.

En el área de la justicia, hago un llamado especial a la Suprema Corte, respetando su apreciable celo por el concepto de independencia judicial, y consistente con la idea de que tal independencia es un concepto normativamente demarcado, marco que incluye por supuesto las obligaciones internacionales contraídas por el Estado, a hacer esfuerzos para

asegurar que en sus decisiones se presta tanta atención a los derechos de las víctimas como a los derechos de los imputados.

En esta misma área, aplaudo las iniciativas tendientes a la modernización del Código Penal para ponerlo al día con estándares internacionales, incluyendo en términos de tipificación de delitos, como de aquellas iniciativas tendientes a introducir reformas al Código de Procedimiento Penal para darle mayor participación a las víctimas en todas las etapas del proceso penal.

Así mismo aplaudo iniciativas para la adopción de una Ley de Fiscalía que aumente la autonomía y fortalezca el rol de los fiscales. La Fiscalía debe tener la autonomía para establecer directrices generales y para establecer unidades especializadas, que, compatible con la autonomía de los fiscales permita formular estrategias de investigación que correspondan a la naturaleza sistemática del terrorismo de estado, fenómeno que no queda exhaustivamente comprendido mediante la investigación aislada de casos particulares, como si fueran asunto de crimen común.

Aplaudo la formación del Equipo Especial auxiliar de la justicia en crímenes de terrorismo de Estado bajo el Ministerio del Interior, por razones similares, y como forma de enfrentar los déficits en materia de investigación del aparato judicial en general, pero hago un llamado para dotar a esta y a otras instancias similares de los recursos tanto humanos como materiales necesarios para que puedan hacer una contribución significativa.

En el área de la verdad, hago un llamado a que todas las instituciones del Estado, incluyendo las Fuerzas de Seguridad satisfagan su obligación de hacer valer los derechos de todas las víctimas. Esto incluye tanto presentar la información requerida como cumplir con las obligaciones legales que le correspondan. Eso debe cubrir tanto los casos no resueltos de desaparición forzada (la mayoría), como también los casos de detención y tortura, a los que debe prestársele una atención mucho más decidida. Cuál es la forma institucional más adecuada para cumplir este objetivo debe ser asunto de debate. Pero no cabe duda de que los testimonios de estas víctimas han de ser recogidos, que información acerca de todas las dimensiones que dieron lugar a ese cúmulo inmenso de violaciones debe ser recolectada, sistematizada, y diseminada. Las víctimas lo merecen, pero también lo merece la sociedad. El precio de no hacerlo es no sólo incumplir los derechos de las víctimas sino también dejar instalada lo que puede decirse que es la ‘naturalización’ de la tortura, como por ejemplo, el precio de la protesta, que una sociedad democrática y comprometida con los derechos humanos no debe consentir.

Mencioné ya algunas de las medidas que pienso que pueden hacer una contribución a las garantías de no repetición y dije que en el reporte las elaboraría en detalle y agregaría las de mayor envergadura que requieren más espacio del que tengo ahora. Sólo menciono, por el momento, dos puntos: no recibí información suficientemente detallada acerca de los planes concretos de las reformas que se han hecho a las fuerzas de seguridad y a aquellas todavía en desarrollo para asegurar que las violaciones pasadas no se repetirán. Hago un llamado especial a formular y discutir públicamente proyectos tendientes a ese

objetivo. De la misma forma hago un llamado especial a invertir recursos humanos y materiales en la capacitación efectiva de jueces y fiscales en materia de derechos humanos.

Finalmente, recomiendo darle todo el apoyo que sea necesario a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, uno de los grandes logros en materia de protección de los últimos años. Esta institución merece no sólo las herramientas y recursos necesarios para su buen desempeño, sino que sus conceptos y directrices merecen ser tomadas con la máxima seriedad.

Y como siempre en procesos transicionales celebro a los grupos de sociedad civil que a pesar de todo han seguido luchando por la justicia en Uruguay. Hago un llamado especial para que esos grupos reciban no sólo el reconocimiento merecido sino el apoyo de todas las instancias del Estado. En el reporte haré algunas sugerencias concretas al respecto también.

Muchas gracias.