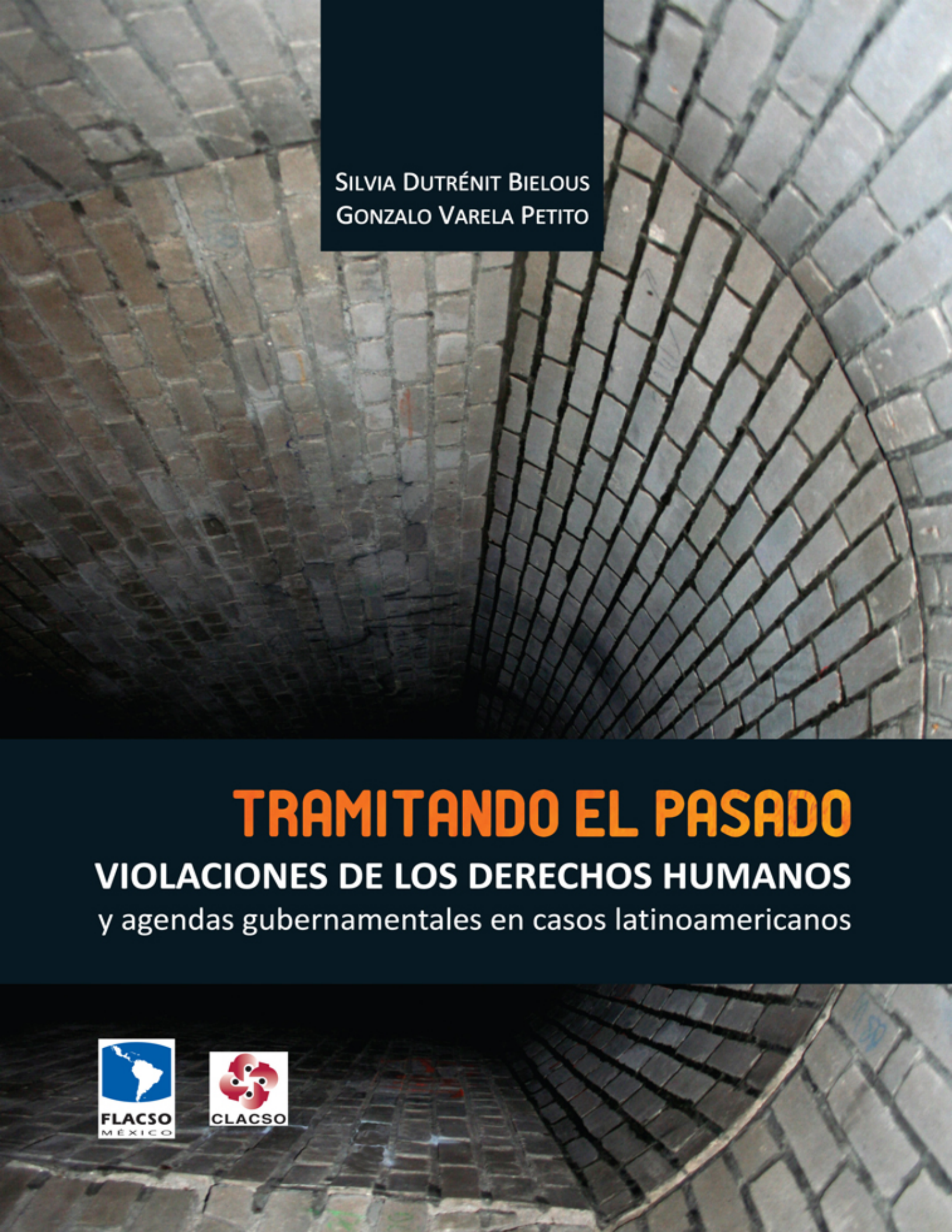




SILVIA DUTRÉNIT BIELOUS
GONZALO VARELA PETITO

TRAMITANDO EL PASADO

VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS

y agendas gubernamentales en casos latinoamericanos



Tramitando el pasado

Violaciones de los derechos humanos
y agendas gubernamentales en casos
latinoamericanos

Silvia Dutrénit Bielous
Gonzalo Varela Petito



D978t Dutrénit Bielous, Silvia

Tramitando el pasado : violaciones de los derechos humanos y agendas gubernamentales en casos latinoamericanos / Silvia Dutrénit Bielous y Gonzalo Varela Petito. - México : Flacso México, 2012.

1 recurso en línea (418 páginas) : ePub, gráficas ; 910 KB

ISBN 978-607-7629-28-3 (formato impreso)

ISBN 978-607-7629-60-3 (formato electrónico)

1. Derechos Humanos - América Latina. 2.- Violaciones de Derechos Humanos - América Latina - Cono Sur. 3.- Derechos Humanos - México - Estudio de Casos. 4.- Crímenes de Lesa Humanidad. 5.- Autoritarismo - América Latina. 6.- Amnistía - América Latina. 7. Transiciones a la Democracia - América Latina. 8.- Democracia - América Latina. 9.- Comisiones de la Verdad - América Latina. 10.- América Latina - Política y Gobierno. 11.- América Latina - Historia - Guerra Sucia - 1960-1990. 12.- Fiscalía Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP) - México. 13.- Libros Electrónicos. I. Varela Petito, Gonzalo
SDCD 323.49098

Primera edición en formato impreso: marzo de 2010

Primera edición en formato electrónico: noviembre de 2011

D.R. © Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México

Carretera al Ajusco núm. 377, col. Héroes de Padierna, 14200 Tlalpan, México, D.F.

www.flacso.edu.mx

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Av. Callao 875 | piso 5º | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina.

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional.

ISBN 978-607-7629-28-3 (formato impreso)

ISBN 978-607-7629-60-3 (formato electrónico)

Fotografía de cubierta: Tim Meijer y Slavomir Ulicny.

Esta publicación fue sometida a un proceso de dictaminación por académicos externos a la Flacso México, en concordancia con las normas establecidas por la política y comité editorial de esta misma institución.

Todos los derechos reservados. Está prohibida la reproducción total o parcial de este libro electrónico, su transmisión, su descarga, su descompilación, su tratamiento informático, su almacenamiento o introducción en cualquier sistema de repositorio y recuperación, en cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, conocido o por inventar, sin el permiso por escrito de los editores.

Índice general

Portada

Legal

Introducción

Capítulo 1

Crisis y reorganización institucional

El Cono Sur

México

Capítulo 2

Los delitos y su contexto

El universo delictivo

La organización criminal y el Estado

Argumentos de la impunidad

Capítulo 3

La pugna inicial

Claves de las políticas de reconciliación

Propósitos y resultados

Capítulo 4

La intensificación del debate público

Elementos disparadores

La evolución por país

Capítulo 5

El caso mexicano

Antecedentes

El debate en torno a la verdad y la justicia

Intentos de juzgamiento

Retorno al principio

Capítulo 6

Nuevos gobernantes y nuevas políticas

El camino recorrido

Construcción y convergencia

Cambios en las estructuras legales

La variable presidentes

Conclusiones

Referencias

Índice de recuadros

e-colofón

Introducción

Los crímenes saldrán a la luz,
aunque toda la tierra los sepulte.
Hamlet, I, 2.

Este libro tiene por objetivo estudiar el tema de la herencia —y las formas de reaccionar a ella— que, en cuestión de derechos humanos, los regímenes autoritarios de Argentina, Chile, México y Uruguay dejaron a los gobiernos que les sucedieron tras los respectivos procesos de transición a la democracia iniciados a partir de los años ochenta.

La selección de los casos es heterogénea, puesto que tres de ellos se refieren a países del Cono Sur que soportaron dictaduras militares muy represivas entre las décadas de 1970 y 1980, mientras que México mantuvo un gobierno civil constituido de larga data, cuya estructura política no se alteró sustancialmente sino hasta los años noventa, no obstante los serios cuestionamientos de que fue objeto desde décadas atrás.

Más allá de la caracterización que se hiciera del mexicano como un régimen autoritario típico, postulaba ser un Estado de derecho. E incluso no faltaron argumentos para señalar que el exceso de poderes concentrados en la Presidencia de la República —independientemente de los juicios negativos que suscitara en tiendas intelectuales u opositoras— era, en todo caso, un hecho autorizado por la carta constitucional.

En el aspecto ideológico la diferencia no fue menor, pues mientras las dictaduras sudamericanas adoptaron un lenguaje de extrema derecha que radicalizaba el discurso anticomunista de la guerra fría, el gobierno mexicano hacía suyas las consignas emanadas de la revolución de principios de siglo, buscando concentrar en un conjunto

canónico de tonos acentuadamente retóricos las posiciones de distintos bandos revolucionarios que en realidad habían estado muy enfrentados, pero que se unificaban idealmente en la “Pax del PRI”.^[1] Parte esencial de este enfoque lo ocupaban orientaciones sociales y de reivindicación de los intereses populares que hubieran sonado a herejía en la misma época en el Cono Sur. Sin embargo, el régimen priista atacaba en los foros de derechos humanos las prácticas violatorias de las dictaduras castrenses que, paradójicamente, permitía en su territorio, al tiempo que (doble paradoja), proporcionaba refugio a muchos perseguidos políticos de América del Sur.

Es claro, por tanto, que —en lo que tiene que ver con el arco temporal y con el objeto de estudio que se abordará en las páginas siguientes— tres aspectos de comparación, al menos, son pertinentes a los cuatro países mencionados.

En primer lugar, el objeto de estudio en sí, relacionado con la comisión de delitos especiales derivados de una política que —sin ironía— puede calificarse como de Estado, con la subsiguiente violación masiva de derechos humanos de ciertos grupos sociales en particular, que dejaría un lastre gravoso no subsanable por el simple supuesto (enunciado por un militar uruguayo) de que “a los vencedores no se les imponen condiciones”. Por el contrario, los hechos en evidencia tras investigaciones de instancias oficiales o de organizaciones independientes nacionales y extranjeras, generarían horror y desazón incluso en actores que al inicio los habían tácitamente aprobado o expresamente justificado. En todo caso, dejarían la impresión persistente de que, en un régimen democrático, en tanto no se pusieran en práctica medidas correctivas de investigación y, eventualmente, de ejercicio de la justicia, no sólo los afectados directamente o sus allegados no podrían estar en paz con la sociedad, sino que ésta tampoco podría estar en paz consigo misma y con sus conceptos de legalidad y justicia.

Pero la solución no era fácil de lograr, porque otros actores civiles y militares[2] que habían tramado o ejecutado los hechos, así como sus aliados incondicionales o circunstanciales, no sólo siguieron actuando muchas veces con fuerza en el escenario político, sino que además reivindicarían su participación en lo que juzgaban como una guerra justa librada a favor de la sociedad, de cuyos resultados supuestamente se beneficiaban incluso los sectores que los criticaban. Y no estaban desprovistos de defensas institucionales debido a que las estructuras de la impunidad distaban de quedar desmanteladas en el curso de las transiciones, y aun después.

En segundo lugar y conectado a lo anterior, inciden de forma central los procesos de transición a la democracia de los cuatro países. Éstos tuvieron semejanzas y diferencias, como se expondrá en los capítulos correspondientes. Mientras los regímenes sudamericanos verificaban (con sus altibajos) en el correr de las décadas mencionadas —y con variantes por país— una secuencia democracia-dictadura-democracia, en el caso mexicano se produjo un cambio gradual y negociado mediante reformas constitucionales y legales, que permitió el pasaje de un gobierno civil autoritario a otro civil, limitado y cuestionado por distintas razones (una de las cuales se aborda en este libro), pero que marcó un avance democrático, especialmente en materia electoral. De hecho la regularización de los comicios fue un factor común de cambio en los cuatro casos estudiados y no se puede negar que abrió el camino a una dinámica política distinta en cuyo marco fueron más viables —pese a los obstáculos subsistentes—, los reclamos de verdad y justicia de las víctimas o de los movimientos sociales más amplios que se identificaban con éstas.

En tercer lugar, si bien no es objeto de tratamiento en esta investigación, es necesario mencionar, aunque sea someramente, el papel de Estados Unidos en la política regional latinoamericana y, por tanto, en lo que le concierne a los derechos humanos. Podría decirse de la

política de la gran potencia relativa a derechos humanos en la historia latinoamericana del último tercio del siglo xx, que fue similar a lo que describe el adagio español que habla del señor muy rico que primero creaba a los pobres para después ayudarlos. Sería una simplificación y una pérdida del conocimiento de la riqueza de los procesos nacionales regionales el reducirlos, como a menudo se hace en trabajos académicos o en la prensa crítica, a un resultado de los caprichos de las empresas y los gobiernos estadounidenses. Pero ello no hace olvidar, en contraparte, que dichos procesos están integrados a un sistema de relaciones políticas más amplio y de dimensiones transnacionales. Tanto en la difusión de los mecanismos represivos (cuya similitud, digamos “técnica”, es clara) como en las ulteriores presiones diplomáticas para que los regímenes autoritarios (incluido México) se democratizaran, hubo una participación abierta o encubierta del país del norte.

Originalmente, las infames técnicas de la guerra sucia moderna fueron inventadas por las tropas coloniales francesas, pero pronto pasaron a ser enseñanza no sólo de las escuelas militares latinoamericanas, sino también —y tal vez antes— de las academias castrenses de Estados Unidos (Robin, 2005; McClintock, 1992, respectivamente). [3] Por lo demás, en los informes de diplomáticos norteamericanos que se conocen respecto de la guerra sucia aplicada en los países estudiados, pueden encontrarse visiones más o menos objetivas de lo que estaba sucediendo pero, al menos en el caso de México, no censura moral ni recomendaciones a su gobierno para presionar por el fin de tales operaciones; aunque no se puede negar, en contraparte, que durante la presidencia de James Carter (1977-1981), sí hubo audiencia de la Casa Blanca para las denuncias de violaciones de derechos humanos e instrucciones a sus embajadores para que eventualmente se encargaran del tema.

El presente trabajo adopta un enfoque cronológico, necesario para entender el tema tratado. El punto nodal de observación son las decisiones que en el tránsito del autoritarismo a la democracia, e incluso después, fueron tomando los gobiernos en cuanto a los problemas de verdad y justicia relacionados con las abundantes violaciones de los derechos humanos producidas en el pasado. En tal sentido, las conductas de los gobiernos se caracterizan como políticas o estrategias, compuestas por actos que conforman decisiones, donde se equilibran tanto elementos éticos y jurídicos, como consideraciones de cálculo político y respuestas a presiones sociales. Es decir, el objeto de estudio puede circunscribirse a las políticas hacia el pasado, o sea cómo se tramitó el legado de violaciones a los derechos humanos en los regímenes postautoritarios.

Como se observará, dependiendo del país y de la época, hay distintos momentos de avance o de estancamiento en la pugna por la verdad y la justicia. Pero, no obstante las diferencias de tiempo, espacio, voluntades, instituciones y normas, hay indudables líneas de acción común, etapas y tendencias comparables. Junto a actores oficiales o semioficiales como presidentes, ministros, agentes de la justicia y partidos políticos, se verá también la presencia de actores de la sociedad civil tales como asociaciones de víctimas y familiares, ONG, y la acción de intelectuales, expertos y periodistas.

En el primer capítulo se proporciona al lector un resumen histórico de los antecedentes que llevaron a la constitución de los regímenes autoritarios y a la comisión de los delitos de lesa humanidad por funcionarios de los mismos, lo que dio origen al problema de política pública que se estudia. En el segundo capítulo —que a diferencia de los restantes adopta una visión relativamente más abstracta—, se hace un examen del tipo específico de delitos cometidos y de sus consecuencias jurídicas, mostrando el paralelismo de estos aspectos entre los

eventos ocurridos en los cuatro países comprendidos. Los capítulos tres y cuatro retornan al estilo analítico y narrativo para mostrar los eventos en el Cono Sur, ubicando dos etapas definidas como de avance y freno en la búsqueda de verdad y, en algunos casos, cierta reactivación o redireccionamiento de las políticas hacia el pasado, así como de los intentos de hacer justicia. Se ha optado por excluir el tratamiento del caso mexicano en estos dos capítulos, debido a las peculiaridades de sus variables específicas que dificultan una comparación estrecha con los países del Cono Sur. El examen de los sucesos en México se aborda en el capítulo cinco, cuya extensión y reconstrucción de hechos, demandas y decisiones se justifica por el intento de comprender un ejemplo menos estudiado, que no acostumbra ponerse a la par de las dictaduras sureñas; si bien en lo tocante a guerra sucia y violaciones de derechos humanos guarda un récord con relativa y lamentable aproximación. En el capítulo seis se elabora una visión abarcadora de los cuatro países, con el fin de contribuir a una comprensión global del fenómeno investigado, que partiendo de la información sobre casos nacionales permita trascenderlos en una reflexión regional de más largo alcance sobre la suerte de las estructuras de la impunidad. Finalmente, las conclusiones cierran con una síntesis y valoración de conjunto que permite al lector conservar algunas de las ideas madre que han guiado el trabajo, proponiendo cuestionamientos sobre los efectos recurrentes de un pasado que retorna.

La investigación sobre la que se basa este libro se desarrolló en el ámbito académico de las instituciones a las que están adscritos los autores (Instituto Mora y Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco) y en el marco de sus respectivos proyectos, pero también en un espacio más amplio de convergencia internacional como lo fue el Grupo de Historia Reciente de Clacso. Sin duda, este resultado se alcanzó por el apoyo en distintos momentos de estudiantes y jóvenes investigadores. Cabe entonces

expresar un sincero agradecimiento a Berenice González y Camilo Vicente (en los aspectos referidos a la Operación Cóndor y a algunos acontecimientos en el Cono Sur, respectivamente), así como a Libertad Argüello y Ricardo Buenaventura Quiroz (en el trabajo relativo al caso mexicano). Se hace un reconocimiento también a los dictaminadores, quienes con sus recomendaciones hicieron posible mejorar el texto; por supuesto, los autores asumen la responsabilidad del contenido.

[1] Por la sigla del partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional.

[2] Independientemente de que el régimen fuera civil o militar, de acuerdo a las fuerzas que controlaran las instituciones, las campañas represivas se llevaron siempre con colaboración y complicidad de actores civiles y castrenses.

[3] Hay otro antecedente más ominoso: el de las tropas alemanas que, al invadir la Unión Soviética en 1941, inauguraron un nuevo tipo de guerra de comandos basada en la criminalización de la población civil (Fest, 2005). El mismo Fest señala que este giro tenía que ver con algo así como una “tercera” guerra mundial guiada por motivos ideológicos que cambiaba la lógica bélica que hasta entonces había imperado en Europa.

Capítulo 1

Crisis y reorganización institucional

El siglo xx latinoamericano registra numerosos episodios de golpes de Estado, regímenes autoritarios y dictaduras militares. Abundan, asimismo, movimientos sociales y políticos de envergadura y revoluciones sociales con mayor o menor éxito. En una espasmódica y conflictiva historia política, en este periodo se escenifica el uso del terrorismo de Estado en distintos países, lo que ha dejado un legado de violaciones de los derechos humanos que repercuten personal y colectivamente en las vivencias de las generaciones posteriores. Sin embargo, las experiencias nacionales guardan mucha distancia entre sí e ilustran la diversidad de formas de represión, así como la búsqueda de reparación de los efectos de la represión del Estado. Las páginas siguientes esbozan procesos cuyas consecuencias son similares en lo relativo al delito y la victimización, aunque sus bases políticas fueron y son diferentes, incluso en el modo de exhumar ese pasado. Así pues, se encontrará en adelante un acercamiento a cuatro países seleccionados.

El Cono Sur

Las llamadas dictaduras de seguridad nacional^[1] de América Latina y, en especial, las del Cono Sur del último tercio del siglo xx, respondieron a conflictos propios de estos países (Argentina, Chile y Uruguay); aun cuando se inspiraron en la doctrina del mismo nombre elaborada en Estados Unidos. Debido a que, en la segunda posguerra, no prosperó la propuesta estadounidense de establecer una fuerza militar multinacional de los países de la región, se

generó, de acuerdo a la mencionada doctrina, una división del trabajo donde la superpotencia se reservó las relaciones militares estratégicas de alcance continental y mundial, mientras los ejércitos del área latinoamericana se dedicaron sobre todo a velar por el orden interno.

A diferencia de gobiernos militares latinoamericanos anteriores,[2] pautados por el caudillismo propio de sistemas políticos inestables e inmaduros, o por interregnos que se justificaban como periodos de normalización en aras de la recuperación del gobierno civil, estas nuevas dictaduras sudamericanas se anunciaron como reestructuraciones radicales de la sociedad sin fecha fija de terminación. No descartaban autodenominarse incluso como “revolución” y, en todo caso, mantuvieron un sistema policiaco-militar extremadamente represivo que dejaría un saldo muy gravoso en materia de derechos humanos. La justificación de la avasallante presencia castrense no se apoyaba sólo en razones de orden público, sino más ampliamente en una identificación entre seguridad y desarrollo socioeconómico, y siendo el desarrollo un elemento central de estructuración del proceso histórico, tal visión no podía sino justificar el poner en manos del estamento militar todas las palancas de control social relevantes.

En lo ideológico, la convicción de encontrarse en una trinchera de avanzada de lo que algunos de sus voceros caracterizaban como “Tercera Guerra Mundial” (definida por la lucha contra el comunismo) era el sustento emocional y seudorracional de sistemáticas atrocidades, así como de la constante y exhaustiva vigilancia a la que se sometía a las personas:

La doctrina de la seguridad nacional se presenta como una síntesis total de todas las ciencias humanas, una síntesis dinámica capaz de proporcionar un programa completo de acción en todas las áreas de la vida social: una síntesis entre política, economía, ciencias psicosociales, estrategia militar. Ella se propone determinar los criterios definitivos en todas las áreas de la acción, desde el desarrollo económico hasta la educación o la religión (Comblin, 1979: 408).

Sin embargo las sociedades que pasaron por semejantes regímenes políticos guardan también diferencias. Los golpes de Estado son fenómenos que sintetizan relaciones entre Estado y sociedad civil con diferentes articulaciones y mediaciones; las singularidades de comportamiento de los actores connotan tales vínculos. De ahí que en el desarrollo de la cuestión se privilegie el estudio de las diferencias no menos que el de las semejanzas.

Tres periodos son notoriamente importantes como cortes de análisis para la reflexión sobre estructuras y funcionamiento políticos: golpes de Estado y desarticulación de los sistemas políticos; interregnos militares y quehacer marginal de oposición; y transiciones a la democracia. Por razones de legitimidad, el rol de los partidos políticos no menos que el de los actores de la sociedad civil ha sido inseparable del funcionamiento de las instituciones, por más que en el conjunto de América Latina han sido constantes las irrupciones militares que constriñen o alejan de la escena a los protagonistas habituales de la democracia. Sin embargo, las últimas dictaduras en los países del Cono Sur añadieron, entre sus objetivos esenciales, eliminar al enemigo interno de izquierda y también acabar con lo que consideraban políticos corruptos e ineficientes. La política parlamentaria, junto con el comunismo, fueron declarados responsables principales del deterioro político y económico. Ello no evitó, sin embargo, que con el correr del tiempo, los partidos se convirtieran en interlocutores de las mismas dictaduras durante los procesos de retorno a la democracia, cosa que obliga a delinear de manera sucinta las tendencias históricas que habían seguido los sistemas políticos y partidarios previamente a los momentos de ruptura institucional.

Durante el siglo xx, América Latina sufre dos secuencias de golpes de Estado en distintos países. La primera secuencia, en Argentina, Chile y Uruguay, es fruto de crisis nacionales que, siendo de diversa índole, se fueron

gestando desde principios del siglo y catalizaron con el *crack* internacional de 1929, imponiéndose proyectos autoritarios. En los tres casos, se reestructuraron Estados que ya no eran oligárquicos, pero que tampoco constituían sistemas políticos consolidados.

Posteriormente, pasados otros treinta o cuarenta años, en América del Sur se produjo durante los años setenta la segunda serie de dictaduras marcadas por el predominio de las burocracias castrenses. La velocidad de los cambios sociales de la posguerra hizo posible que las generaciones jóvenes crecidas bajo formas de Estado populistas o de “bienestar”, maduraran con los efectos de la crisis económica que rápidamente se convirtió en crisis general de la política. El proceso industrializador por sustitución de importaciones de la región que arrancó con vigor en los treinta, alcanzó un punto de estrangulamiento, mientras que —especialmente por influencia de la Revolución cubana— se delineaban diversos proyectos de carácter alternativo que cuestionaban las instituciones, prácticas y creencias establecidas. Ante el agotamiento del viejo estilo de desarrollo económico y la creciente fuerza de nuevas propuestas de tono revolucionario, los viejos grupos gobernantes se mostraron incapaces de mantener el control, contribuyendo a totalizar la crisis (Collier, 1985). Se impuso un marco institucional diferente signado por el autoritarismo y aparecieron las Fuerzas Armadas (FF.AA.) como las encargadas de “poner la casa en orden”. En 1964, se produjo en Brasil el primer golpe de esta nueva etapa.

El agitado proceso de declinación de las democracias políticas, producto de los generalizados desajustes de las estructuras en las que se cimentaba la coherencia entre las formas de dominación y su legitimación, derivó en una modalidad extrema de ejercicio del poder que se extendió regionalmente y duró casi un cuarto de siglo. El deterioro de las formas estatales tradicionales condujo a algunos grupos decisivos de poder a la convicción de la necesidad de un viraje radical que favoreciera la gestación de un

nuevo sistema político y económico. El potencial “disolvente” (según la terminología conservadora de época) de los movimientos sociales o de los regímenes competitivos de partidos fue desactivado por las FF.AA., inspiradas por la doctrina de seguridad nacional, originando gobiernos que reorganizaron en forma vertical las relaciones sociales:

La evaluación de estos regímenes debe hacerse entonces en su doble dimensión de regímenes reactivos [contra la matriz o modelo sociopolítico clásico] y fundacionales [en el sentido de generar un nuevo orden económico, político y cultural]. Respecto de la primera dimensión, ellos tuvieron un éxito parcial en sus metas en la medida que, al precio de las más violentas violaciones a los derechos humanos debido al tipo de represión ejercida que alcanzó rasgos de verdadera guerra unilateral, y también coadyuvado por otro tipo de factores, los movimientos insurreccionales fueron derrotados y, en algunos casos, diezmados y destruidos. También desaparecieron como elementos significativos de la vida política las ofertas más radicales de cambio social y las ideologías revolucionarias. Pero fracasaron en su intento de eliminar la política y crear una nueva matriz que cristalizara hacia el futuro un orden autoritario (Garretón, 1993: 8).

En contraparte, una vez logrados algunos de los principales objetivos definidos, de manera paulatina pero expansiva, desde finales de la década de 1970 —luego de que Bolivia iniciara el ciclo en 1978— comenzaron procesos de tránsito a la democracia. Reaparecieron en escena viejos y nuevos actores sociales y políticos, creando y recreando propuestas —a menudo centradas, como era lógico, en el tema de los derechos humanos—, conquistando papeles protagónicos o desdibujando su presencia por razones de debilidad o de táctica. Éstos lograron el consenso social requerido para llevar adelante sus programas en algunos caos, y en otros perdieron respaldo en medio de las complejas circunstancias de esas décadas.^[3] Del punto de vista partidario fueron tiempos de resurgimiento remozado de añejas organizaciones históricas y de sufrimiento de otras nuevas que elaboraron propuestas para satisfacer la expectativa de soluciones inmediatas.^[4]

El desarrollo esbozado adquirió perfiles distintivos en cada uno de los tres países del Cono Sur. En Argentina, el golpe militar de 1976 fue uno más de la serie iniciada en 1930. (Conviene recordar que en este país recién en 1989, por primera vez en cincuenta años, un presidente constitucionalmente electo le entregó el mando a un igual). En Chile, los sectores conservadores recurrieron en 1973 a una solución militar con el fin de liquidar una fuerte movilización popular impulsada por un programa de cambio gradual al socialismo, que pretendía sostenerse en el marco de una constitución heredada del pasado. En Uruguay, país con larga tradición democrática, el golpe civil-militar de 1973, primero del siglo,[\[5\]](#) se propuso desvertebrar un creciente movimiento de izquierda que ponía en peligro un sistema político tradicional crecientemente fragmentado.

Así como los procesos descritos mostraron distintas relaciones entre la sociedad civil y el Estado de acuerdo a cada país, también las transiciones evidenciarían características particulares, relacionadas con variables de largo plazo. Argentina —cuya institucionalidad luego de la dictadura de 1976-1983 se constituiría alrededor de un eje bipartidista— vivió desde la década de 1930, una permanente readecuación de su escena política frente a los desafíos de un militarismo con proyecto estatal. Chile, en cambio, tuvo un sistema partidista con un fuerte componente obrero y de izquierda, que terminó girando en torno a la oposición entre socialismo y antisocialismo. Desde 1938, en forma clara, prolongada imaginariamente por el discurso de la dictadura de 1973-1990 hasta el comienzo de la transición a la democracia, esa dicotomía ideológica dejó una fuerte huella. Con posterioridad a 1990 se recuperó la primacía democrática, pero sustentada en un cambio importante en lo programático e ideológico (Scully, 1995). Uruguay, con sus dos partidos tradicionales cuya génesis se remonta a la cuarta década del siglo XIX y que devienen en organizaciones modernas a principios del

siglo xx, tuvo un sistema bipartidista hasta 1971. Para entonces se convirtió en un sistema de tres partidos fuertes, rasgo confirmado cuando se inició la recuperación democrática en los comicios de 1984.[\[6\]](#)

Una característica común de los regímenes militares fue la de desbaratar porciones significativas de la sociedad civil y del Estado en aras de construir nuevas modalidades de mediación interinstitucional. Con tal fin se aplicaron medidas represivas, eliminatorias o reorientadoras de todo lo que se aproximara a las viejas prácticas discursivas y de representación política o sindical. Entre otras acciones, se limitó radicalmente la influencia de los partidos políticos. El caso uruguayo es el más representativo de esta tendencia en virtud de la centralidad histórica de sus partidos:

[...] el 'proceso cívico-militar' que había comenzado con la denigración de la política, los políticos y, sobre todo, los partidos, evidenció otro fracaso en sus arrebatos fundacionales al culminar su itinerario con las colectividades políticas tonificadas y relegitimadas ante la sociedad civil. [...] Tras el temporal, los partidos estaban otra vez allí, sobreviviendo al gobierno que dispuso de las mayores armas para aniquilarlos (Caetano, 1987: 4).

Esto impone tres preguntas referidas a tres momentos del proceso político. La primera inquiere sobre la configuración de los partidos y su comportamiento dentro de los sistemas políticos existentes en los prolegómenos de los golpes de Estado: en tal sentido es necesario precisar cuáles fueron sus posturas respecto de las irrupciones militares. Una segunda se refiere a lo que pasó después de los golpes de Estado: en ese momento, las fuerzas políticas civiles entraron en situaciones de expectativa, de respuestas combativas, de indiferencia o acomodamiento ante las circunstancias, para luego pasar a diferentes formas de recogimiento. Se requiere también conocer sus percepciones del fenómeno militar y el grado de acercamiento o distancia que mostraron respecto a las FF.AA. Una tercera y última interrogante alude al rol desempeñado por los partidos en las transiciones a la

democracia: el renacer y la reorganización partidarios en la apertura política son hechos sustanciales en tanto rescatan las propuestas y compromisos asumidos (o no asumidos) para retornar a una hegemonía político civil; entre ellos, el tema vital de los derechos humanos.

La idea de “poner la casa en orden”, que guió la acción militar, presentó rasgos sujetos a las particularidades históricas de las sociedades y sus Estados. Los largos y complejos procesos dictatoriales, con sus escenarios políticos restringidos deben ser revisados individualmente, porque marcan modalidades de sistema político que no son transferibles indistintamente en función de la generalización analítica.

En Argentina, argumentan Cavarozzi y Garretón (1989), la densidad de la sociedad civil llevó a fuertes subculturas políticas, pero difusas ideológicamente, con una débil estructura interna y escasa capacidad para expresarse en cuanto tales. Se acentuó por tanto una permanente personalización de los liderazgos y un enfrentamiento donde cada contendiente pretendía excluir al otro. Los principales partidos, Radical y Justicialista, habían generado una sólida identificación partidaria[7] cuya férrea contradicción los condujo a apoyar golpes militares con el afán de destruir al adversario. La corporativización de la sociedad argentina, estrechamente vinculada al Estado peronista y a la existencia de FF.AA. con propuestas propias, contribuyó a desequilibrar la capacidad de los partidos para sostener un proyecto nacional.

En 1973, unos pocos años antes del golpe de Estado de 1976, los partidos mayoritarios argentinos lograron un acuerdo. Con éste se buscó poner fin a la continua tendencia desestabilizadora que marcaba el devenir nacional. Pero poco duró el efecto del mismo. La experiencia democrática que se reinició en 1973 fue desafiada por distintos actores discordes con el nuevo peronismo gobernante e interrumpida en su institucionalidad por el golpe militar. Las viejas prácticas

partidarias unidas a la presión de los movimientos sociales y a la violencia política, contribuyeron a un reiterado fracaso del intento democrático (Cavarozzi, 1986: 143-174).

Chile, a su vez, ha tendido secularmente a un sistema multipartidario de tres bloques que se reconstituye luego de sucesivas “coyunturas críticas” (Scully, 1995), aunque atenuado luego de la reciente dictadura por la formación de una especie de “gran coalición” de centroizquierda que retiene la presidencia y la mayoría en el Congreso desde 1990 (Dutrénit Bielous, 1998). Los partidos —sean tradicionales, preexistentes a la crisis de 1973 o nuevos, como aquellos de la derecha reconstituida a la sombra del gobierno de Pinochet— no han disuelto sus respectivas identidades. Pero la necesidad de asegurar un centro mayoritario que dé confianza a la población y aleje el fantasma de un nuevo golpe ha permitido soldar en un frente electoral estable a las principales fuerzas de izquierda en alianza con la Democracia Cristiana (PDC), su antigua rival.

Uruguay, por su lado, representa un ejemplo de la gestación de partidos aun antes de la configuración del Estado. La trayectoria casi bicentenaria de los partidos llamados “tradicionales”, Colorado y Blanco, y el papel que han jugado en la persistencia de un régimen constitucional, distingue a la sociedad uruguaya de sus vecinas. Se trata de organizaciones pluriclasistas que no suelen expresar una diferencia ideológica clara. Ésta puede sin embargo visualizarse entre las fracciones internas de dichas organizaciones. El surgimiento, en 1971, del Frente Amplio con una mayor coherencia programática de izquierda y una fuerte participación social, favoreció el lento quiebre del bipartidismo (Aguirre, 2007). A tal fenómeno contribuyó la guerrilla urbana del Movimiento de Liberación Nacional (MLN), que puso en jaque al gobierno repetidas veces.[\[8\]](#) Las características de los partidos tradicionales permitieron durante décadas la ratificación permanente de sus dirigentes. Pero esta continuidad se vio interrumpida

dada la incapacidad de responder a la crisis a partir de mediados del siglo, en un deterioro progresivo que culminó con la ruptura democrática en 1975 (Rial, 1984: 77-84).

Se ve así cómo, pese a la coincidencia temporal de las crisis de los regímenes democráticos y las consecuentes irrupciones militares, cada proceso nacional está determinado por causas propias. Distintas razones llevaron a la polarización de la sociedad hasta dejarla sin medios para canalizar institucionalmente los conflictos. En algunos casos, será el canibalismo de los partidos que buscan anularse sin importar las reglas del juego; en otros, los estilos elitistas y clientelares que no permiten una verdadera representación de la sociedad y, en otros más, pese a la aparente fortaleza partidaria, la incapacidad para expresar los intereses sociales y canalizar la resistencia social a la presión autoritaria. El correlato es la emergencia o fortalecimiento de las Fuerzas Armadas como fuerza extrema, supuestamente por encima de los intereses particulares (Cavarozzi y Garretón, 1989; Mainwaring y Scully, 1995). Sin embargo, los partidos y la sociedad civil no desaparecieron, sino que variaron sus rutas de desenvolvimiento en medio de un clima de generalizado congelamiento de la acción política no estatal. Con el curso del tiempo también surgieron —sobre todo en Chile— nuevos movimientos sociales al margen de las formas de acción política tradicional, que tuvieron su parte de influencia en la restauración de la democracia.

Debido, entre otros factores (como la evolución económica y las relaciones internacionales de los regímenes autoritarios) a las estrategias trazadas por los antiguos sectores políticos en este periodo y a la irrupción paulatina de organizaciones sociales de distinto origen que recogieron las demandas de la población, en los tres países se produjo un movimiento subterráneo que fue configurando la reactivación política.

En Argentina —no menos que en Uruguay y Chile en sus respectivas fechas— el régimen instaurado en 1976 contó

con la aceptación de una parte de la sociedad.[9] Además la práctica de exterminio físico de la oposición de izquierda (pacífica o violenta) que hicieron las FF.AA. determinó, junto con la percepción de lo irrefrenable de su actuación para sectores de la sociedad civil y del sistema político, la ausencia de fuerzas contestatarias de masas organizadas, por un importante lapso. Esto, sin embargo, fue acompañado de una postura partidaria muy extendida de reprobación del régimen:

Cuando la guerra antisubversiva pareció tocar a su fin y, al mismo tiempo, ciertas capas de la población, que se habían dejado mecer antes por los efectos de la política monetarista, se despertaron —provocando así un caos de demandas contradictorias con la política oficial— los partidos políticos, ya beneficiados por cierto deshielo al inaugurarse el diálogo, creyeron llegada su hora (Cheresky, 1985: 23-24; Novaro y Palermo, 2003, sobre el proceso argentino).

En Chile, pese a la aversión del dictador por aquellos que alguna vez llamara “señores políticos”, se recuperó gradualmente un cierto nivel de actividad partidaria y el mismo gobierno recurrió a algunos políticos tradicionales de derecha tanto al inicio como al final de la dictadura. El objetivo de evitar el resurgimiento de la izquierda arrojó un saldo ambiguo, porque si bien es indudable que el golpe de Estado de 1973 y las drásticas reformas políticas y económicas que le siguieron acabaron con toda una tradición del Chile socialista y popular que venía desde antes de 1930, por otro lado la izquierda transformada de acuerdo a las nuevas circunstancias pudo recuperar su lugar en el sistema político en el curso de la transición a la democracia —como también lo haría en Uruguay—. La alianza con la Democracia Cristiana le sirvió de puente, pues ambas tendencias políticas estaban interesadas en la restauración de la normalidad constitucional, y el pdc era garantía de moderación a los ojos de actores conservadores internos o externos, accesibles a la demanda de liberalización, pero eventualmente preocupados por la

posibilidad de que se reinstalara una dinámica conflictiva como la que había presidido el periodo 1970-1973.

En Uruguay, pese a que la gran mayoría de los partidos tradicionales había requerido, previo al golpe de Estado, la participación de las FF.AA. para la lucha antisubversiva, paralizándose (con excepciones) ante su desborde, luego se mostrarían discordes con la disolución de las instituciones democráticas en 1973. En cuanto a la izquierda partidaria y sindical, con sus fuerzas menguantes dispuso una acción de resistencia dosificada al nuevo régimen. Pero la dura práctica de desarticulación de este sector político sólo permitió una respuesta defensiva, muchas veces aislada y desarticulada. Entre tanto, los partidos tradicionales mantuvieron actividades de mera subsistencia por medio de los llamados “triunviratos”, designados como autoridades provisionales e integrados por políticos profesionales opositores al régimen. Éstos comenzarían a cobrar peso cuando el régimen militar intentara legitimarse jurídicamente en 1980, permitiendo una reanimación muy controlada de la vida política.

En los tres países, los partidos —que fueron cobrando centralidad en la transición— jugaron un papel en la oposición al régimen y en la actitud propositiva de cara a la apertura democrática que pasó por la negociación con los detentadores castrenses del poder. En especial, enfatizaron la práctica concertante que evitó la agudización nociva de sus diferencias, en contraste con lo que habían sido las viejas posturas previas a las irrupciones militares.

Mirando el proceso argentino, existe una generalizada coincidencia de los analistas, como no podía ser menos, en cuanto a que la crisis interna del régimen militar fue la principal determinante en la decisión de favorecer la transición.^[10] Si bien ésta resultó de un largo proceso de confrontación dentro de las FF.AA. —que comienza con la presidencia del general Roberto Viola en marzo de 1981 durante la que se manifestó la discordancia entre el frente militar y el gobierno conocida en la jerga política como

lucha “entre los duros y los blandos”—, fue la derrota de la guerra en las Islas Malvinas la que obligó sin más vacilaciones al autonombrado “Proceso” al repliegue inmediato.[11]

Esa crisis interna avizorada en 1981, no se concretó de inmediato en una reorganización de la sociedad civil ni en una reaparición de los partidos políticos con capacidad para retomar las demandas sociales. Mientras el presidente Viola advirtió a las FF.AA. del peligro de un estallido social, los partidos políticos mayoritarios insistieron en la aprobación de un estatuto —previsto por los propios militares desde 1979 pero aun entonces no sancionado— que posibilitaría la normalización.

Viola fue derrocado por otro militar y los partidos actuaron con un alto grado de pragmatismo:

Los dirigentes partidarios consideraron que el régimen militar había sufrido un proceso de desgaste político —debido principalmente al fracaso de su política económica y a conflictos en su frente interno— que conduciría a los militares a buscar, tarde o temprano, una salida hacia un nuevo arreglo institucional [...] las Fuerzas Armadas necesitarían recurrir al restablecimiento de los mecanismos democráticos de representación como única alternativa viable para la recomposición de los vínculos de legitimidad entre el Estado y la sociedad (Fontana, 1984: 21).

Las organizaciones que se reunieron en la llamada Multipartidaria mantuvieron, durante mucho tiempo, una táctica de evitación de las confrontaciones con el régimen, apostando a una relación de equilibrio para descartar un nuevo endurecimiento de la situación. Por ello (en forma similar a lo que sucedería en Uruguay en 1984 con el llamado Pacto o Acuerdo del Club Naval) quisieron también desanimar un proceso de movilizaciones populares ascendentes que, suponían, devendría en un futuro gobierno civil custodiado por las FF.AA., nuevamente justificadas por el peligro subversivo. Posteriormente, la Multipartidaria fue virando en su postura de equilibrio y, bajo el último gobierno militar encabezado por Leopoldo F. Galtieri, hubo una fractura entre los civiles que mantenían

una actitud de moderación, con vistas a ser la alternativa aceptable para el cambio de gobierno, y quienes apostaban a la ruptura con los militares y a promover la movilización popular. También estos últimos impulsaban alternativas de poder frente a la crisis del régimen (Fontana, 1984: 28). Pero, en todo caso, se acentuaba la oposición política y social y los militares — de cara a la derrota en las Malvinas — buscaron la retirada sin (en apariencia) mayores condicionamientos.

La apertura chilena, por su lado, tuvo una característica gradual y lenta, pero ordenada. La dictadura tardó en aceptar la negociación, pretendiendo más bien asumirse como un soberano otorgante de medidas de liberalización. Pero los pasos que se fueron dando en cuanto a normalización jurídica y determinación de fechas permitieron una solidificación escalonada y progresiva de la transición que consolidó a las fuerzas democráticas, que paralelamente aseguraron un apoyo internacional consistente (Scully, 1995; Cavallo, 1998).

La economía chilena había entrado en crisis desde los primeros años de la década de 1980, lo que reavivó una oposición encarnada no sólo en los partidos sino muy particularmente en nuevos movimientos sociales; pero la posterior recuperación económica brindó un adicional margen de maniobra al gobierno, que procedió a cumplir su cronograma con calma. Su primer paso de salvaguarda ante la eventualidad de un cambio de régimen lo había dado desde 1978 con la ley de amnistía para delitos de violaciones de derechos humanos cometidos por funcionarios del Estado. Un elemento aún más importante fue la aprobación, en 1980, por plebiscito, de una constitución que reforzaba notablemente el poder ejecutivo a expensas del legislativo. No obstante, ocho años después, un segundo plebiscito cortaba la posibilidad de una prolongación hasta 1997 del mandato de Pinochet, fundando nuevos acuerdos que conducirían a las elecciones nacionales de 1990, ganadas cómodamente por la

Concertación Democrática que reunía a la Democracia Cristiana con la mayoría de la izquierda.

Los militares debieron aceptar en esta sucesión de eventos, decisiones gravosas como la legalización de una izquierda que se habían propuesto erradicar. A cambio, la oposición debió aceptar no menos pesadas restricciones, derivadas de la constitución elaborada por el régimen, entre éstas: un desventajoso sistema electoral binominal; la existencia de senadores vitalicios en cuyas curules se instalaron figuras proclives al pasado autoritario; y —algo insólito si se le compara con otros casos similares— la protección oficial brindada al mismo dictador, refugiado primero en el puesto de comandante en jefe del ejército y luego en el de senador vitalicio, antes de su progresiva defenestración de 1998 en adelante, a partir de su arresto en Londres y de su posterior desafuero en Chile.

Uruguay también tuvo su apertura. Cuando el régimen pretendió legitimarse con el establecimiento de un cronograma político —aprobado en agosto de 1977— que tenía como objetivo central la ratificación de un proyecto constitucional por parte de la ciudadanía en 1980, ésta votó negativamente. La decisión ciudadana de rechazo al proyecto se debió, entre otras razones, a que dirigentes políticos no proscritos y distintos actores sociales realizaron una activa movilización en pro de tal resultado. El triunfo del “No” abrió paso a la transición (*Opinar*, noviembre y diciembre de 1980).

Los partidos tradicionales se revitalizaron cobrando fuerza frente al régimen, en tanto la sociedad civil, con importantes tradiciones de participación política, tomó confianza para, progresivamente, hacer crecer la movilización. Otro cronograma se puso en práctica y se retomó el diálogo con los partidos políticos que, con interrupciones, llegó hasta 1984. Con el Pacto del Club Naval, en agosto de ese año, se estableció el calendario para el retorno a un gobierno constitucional. El periodo de 1980 a 1984 alumbra el renacer de los partidos, que

empujaban su propio concepto de apertura política, contrario a una seudodemocracia controlada por los mandos castrenses. De igual modo, esos años cobijan la gestación de distintas formas de organización social y gremial que fueron, al mismo tiempo, prolongación y reactivación de viejos actores. En el caso uruguayo, la izquierda jugó un papel significativo en la transición. En ninguna de las transiciones reseñadas los partidos fueron marginales; sin embargo, la centralidad que presentaron en el caso uruguayo no tiene equivalente en los otros dos países (Gillespie, 1991: 244).

En su momento, los partidos uruguayos y argentinos habían rechazado los golpes de Estado, pese a que algunas de sus fracciones y sectores habían mostrado anuencia e incluso ánimo de colaboración con los golpistas; mientras que, en Chile, dadas las agudas circunstancias de polarización social que mediaron antes del 11 de septiembre de 1973, los militares tuvieron el apoyo de importantes partidos como el Nacional y (en un principio) la Democracia Cristiana. El interregno militar constituyó un periodo de retraimiento en las identidades culturales que cada corriente partidaria supone, compartida por las constelaciones de organizaciones civiles que giraban cerca de las mismas. Las actividades en condiciones de dura represión se hicieron por pequeños grupos y en torno a demandas generales que trascendían organizaciones y formulaciones partidarias.^[12] Mas en los tres casos se mantuvieron elites políticas opositoras con cierta organicidad.

En Argentina, éstas no hicieron una activa movilización aperturista. Y en Uruguay, por el contrario, los órganos de los partidos, todavía restringidos en su accionar, siempre promovieron la salida democrática, tal como sucedió en Chile debido al acercamiento de la Democracia Cristiana y los partidos de izquierda que luego darían forma a la Concertación Democrática.^[13] Es pertinente preguntarse de qué manera las conductas asumidas por los principales

partidos durante la etapa de congelamiento influyeron en las aperturas políticas. Y también en qué casos se recrearon las actividades partidarias a través de otras formas de organización social y en qué medida estas modalidades de acción influyeron, luego, en una mayor adhesión de la ciudadanía al partido en cuestión.

Las transiciones de disímil cronología y longitud pautaron diversas formas de renacimiento, florecimiento y participación partidaria y social. En tanto que en Chile el proceso de liberalización controlado desde arriba permitió al final la participación de una oposición moderada, en Argentina se destacó siempre la cautela de los partidos que negociaban con unas FF.AA. inflexibles en su ejercicio del poder pero habituadas a la fatalidad histórica de tener que retirarse toda vez que sus designios fallaban. Por ello la transición chilena fue muy negociada, en tanto que la argentina fue precipitada por la derrota en el Atlántico Sur. En el primer caso, la dinámica política está en los movimientos opositores que entran en los espacios que a su pesar van abriendo los militares; en el otro, los sobresaltos de la transición provienen de la disputa por ocupar el vacío de poder que se produce en un momento único e irreversible ante el fracaso del proyecto castrense. Y, en Uruguay, la respuesta ciudadana al proyecto constitucional de las FF.AA. de 1980, hace posible que la evolución se rija por la negociación entre partidos y militares en torno a las formas de la apertura, hecho no ajeno a la fuerza histórica de los partidos.

Para fines de este trabajo, es importante detenerse en un dato: la relación entre terminación de las dictaduras y la cuestión de los derechos humanos. En Argentina, la consumición del régimen se produjo en forma relativamente rápida y no muy ordenada; no obstante los militares conservaban aún el control, y uno de los puntos torales a prever para un caso de apertura eran los terribles agravios causados en cuestión de derechos humanos. Por lo cual la Junta gobernante se dio el tiempo para dictar dos

medidas de impunidad: el “Documento Final” y la “Ley de Pacificación Nacional”, ambas de 1983.

Recuadro 1

Documento final de la Junta Militar de Argentina

(extracto de la parte resolutive)

Por todo lo expuesto la Junta Militar declara:

- 1) Qué la información y explicaciones proporcionadas en este documento es todo cuanto las Fuerzas Armadas disponen para dar a conocer a la Nación, sobre los resultados y consecuencias de la guerra contra la subversión y el terrorismo.
- 2) Qué en este marco de referencia, no deseado por las Fuerzas Armadas y al que fueron impelidas para defender el sistema de vida nacional, únicamente el juicio histórico podrá determinar con exactitud, a quién corresponde la responsabilidad directa de métodos injustos o muertes inocentes.
- 3) Qué el “accionar” de los integrantes de las Fuerzas Armadas en las operaciones relacionadas con la guerra librada constituyeron actos de servicio.
- 4) Qué las Fuerzas Armadas actuaron y lo harán toda vez que sea necesario en cumplimiento de un mandato emergente del Gobierno Nacional, aprovechando toda la experiencia recogida en esta circunstancia dolorosa de la vida nacional.
- 5) Qué las Fuerzas Armadas someten ante el pueblo y el juicio de la historia estas decisiones que traducen una actitud que tuvo por meta defender el bien común. Identificado en esa instancia con la supervivencia de la comunidad y cuyo contenido asumen con el dolor auténtico de cristianos que reconocen los errores que pudieron haberse cometido en cumplimiento de la misión asignada.

Fuente: Documento Final, 28 de abril de 1983.

Recuadro 2