

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN**

**ESCUELA DE POLÍTICA Y GOBIERNO**

**DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA**

# Las democracias que supimos conseguir. Políticas de derechos humanos en los gobiernos de centroizquierda de Argentina y Uruguay (2003-2020).

# Mg. Leonardo Kordon

# I Jornadas de Estudiantes de Doctorado

**23 y 24 de octubre de 2024**

**RESUMEN**

A comienzos del siglo XXI, países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, entre otros de la región, tuvieron gobiernos asociados a lo que se denominó el “giro a la izquierda” (Arditi, 2009). Sin embargo, estos gobiernos no fueron homogéneos en sus políticas. Uno de los puntos centrales en los cuales tomaron diferentes decisiones fue en relación a la política de derechos humanos, a pesar de compartir un pasado dictatorial en común, con sistemáticas violaciones a los derechos humanos. Las transiciones a la democracia fueron coyunturas críticas, que generaron diferencias entre los países a la hora de implementar políticas de derechos humanos durante los primeros gobiernos democráticos, con un legado que perduró hasta el comienzo de los gobiernos de centroizquierda. La pregunta que propone esta tesis es: ¿qué factores inciden para que gobiernos de centroizquierda asuman diferentes políticas de derechos humanos? La hipótesis que se busca comprobar es que el modo en que cada país resolvió la transición a la democracia generó un legado que incide en los diferentes tipos de políticas de derechos humanos. Los legados se dividen en dos categorías principales, "de innovación" y "de persistencia", y su influencia será determinante en la implementación de dos tipos de políticas de derechos humanos por parte de los gobiernos de centroizquierda: de "revisión ampliada" y de "revisión limitada".

Como casos de estudio, se analizarán el gobierno del Frente para la Victoria en Argentina (2003-2015) y el del Frente Amplio de Uruguay (2005-2020). Para llevar adelante el objetivo propuesto se utilizará la técnica del *process tracing*. La conformación de una secuencia temporal nos permitirá rastrear el proceso mediante el cual un legado que se establece influye en el tipo de políticas llevadas a cabo por diversos gobiernos de centroizquierda al llegar al poder.

**Palabras claves**: derechos humanos - legados - gobiernos de centroizquierda – Argentina - Uruguay

**PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

La década de 1980 en América Latina estuvo signada por las transiciones desde las dictaduras militares hacia regímenes democráticos. Los diferentes países que atravesaron este proceso debieron enfrentarse con una multiplicidad de desafíos que fueron centrales a la hora de configurar, instituir y buscar la consolidación de las nuevas democracias. A la crisis económica y social que se hacía presente en los países de la región, se sumaba la compleja tarea de afrontar la delicada situación de las Fuerzas Armadas que abandonaban el gobierno y de tomar decisiones respecto a qué hacer con las violaciones a los derechos humanos acontecidas durante las dictaduras militares. Los gobiernos de los distintos países tomaron sus propias decisiones sobre la manera de abordar este desafío (Acuña y Smulovitz 2007, Burt, Fried y Lessa 2015).

A comienzos del siglo XXI, cuando en gran parte del continente la democracia estaba ya consolidada, surgieron gobiernos de centroizquierda que volvieron a poner el foco en las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante las dictaduras. Sin embargo, las políticas llevadas adelante por estos gobiernos fueron disímiles. Los casos del gobierno del Frente para la Victoria en Argentina (2003-2015) y del Frente Amplio en Uruguay (2005-2020), ejemplifican la diversidad de políticas llevadas adelante. En el primer caso, lograr las condiciones para que pudiesen ser juzgadas nuevamente las violaciones a los derechos humanosfue una prioridad (Barros y Morales 2016). El segundo caso se caracterizó por acciones oscilantes y dubitativas que impidieron que se llevase adelante una sólida política estatal en la materia (Buriano y Drutenit 2017).

Estas diferencias motivan la pregunta de investigación de esta tesis: **¿Qué factores inciden para que gobiernos de centroizquierda asuman diferentes políticas de derechos humanos?**

La hipótesis es que el modo en que han resuelto la transición a la democracia generó un legado que incide en los diferentes tipos de políticas de derechos humanos que implementan los gobiernos de centroizquierda.

Para comprobar esta hipótesis, se abordan dos casos en perspectiva comparada: Argentina y Uruguay. Esta tesis busca encontrar las causas de estas diferencias a través del análisis de los procesos que se dieron desde las transiciones a la democracia y estableciendo una comparación histórica.

**ESTADO DE LA CUESTIÓN**

Las violaciones ocurridas durante las diferentes dictaduras militares en la región y las políticas implementadas por los distintos gobiernos dieron sustento a numerosos trabajos académicos sobre las políticas de derechos humanos que se llevaron adelante. Estos trabajos pueden agruparse en tres enfoques: a) societal, b) institucional y c) transicional.

El primer enfoque aborda el modo en que las políticas de derechos humanos tuvieron como objetivo dar respuesta a sectores organizados de la sociedad civil –especialmente a los organismos de derechos humanos-. La resolución a estas demandas puede ser asumida a partir de tres ejes: la instauración de un sentido específico de memoria respecto al pasado reciente (Jelin 2013), el tipo de políticas públicas que son llevadas adelante (Garretón Frekt et al 2011) y los mecanismos de participación a partir de los cuales la ciudadanía incide en dichas políticas (Garcé 2010). Este enfoque realiza un valioso aporte al examinar las tensiones que surgen entre la sociedad civil y los estamentos estatales durante la planificación y ejecución de las políticas de derechos humanos. No obstante, no se enfoca en identificar la influencia de los legados históricos en dichos estamentos y cómo estos impactan en la formulación y ejecución de las políticas relacionadas con el tema. Esta dificultad se presenta a causa de centrarse, mayoritariamente, en la preferencia de los actores políticos y sociales que influyen sobre el tema, dejando en un segundo plano los condicionamientos históricos.

Segundo, un grupo de trabajos (Mauriño 2009; Solís Delgadillo 2012) incorporan a su abordaje de las políticas de derechos humanos, en la década del dos mil, variables de carácter institucional. De esta manera, asumen que la concentración del poder, el alto grado de discrecionalidad en el poder ejecutivo y el peso del poder judicial, entre otras, son algunas de las variables que afectan la implementación de políticas de derechos humanos. Estos estudios, al enfocarse exclusivamente en una agenda de nuevos derechos y limitarse al periodo de gobiernos de centroizquierda de la década del dos mil, no se centran en identificar las causas de largo plazo que condicionan a los diversos gobiernos al momento de llevar adelante determinadas políticas de derechos humanos y no logran explicar las causas de un fenómeno que se encuentra condicionado y afectado por un proceso histórico que excede el momento en el que estas políticas tienen lugar.

Y, finalmente, el tercer enfoque se centra en las motivaciones que existieron para llevar adelante políticas de derechos humanos a partir de las transiciones a la democracia y su posterior consolidación. El modo en que se implementaron estas políticas se vio afectado por los posibles riesgos que podrían implicar para la democracia recién instaurada (O'Donnell y Schmitter 2010), así como por la necesidad evitar y prevenir futuras violaciones (Sikkink 2011). Asimismo, las políticas de derechos humanos implementadas en los períodos inmediatamente posteriores al retorno de la democracia estuvieron inmersas en una tensión entre verdad y justicia (Hilb 2013) en pos de subsanar las heridas del pasado de cara al futuro. Este enfoque también se destaca por asumir un condicionante de origen: el tipo de transición democrática. En los casos en que esta fue pactada, el alcance de estas políticas fue restringido notoriamente. Mientras que, en los casos en que la transición fue por colapso, el margen para implementar políticas de derechos humanos se caracterizó por una mayor amplitud (O'Donnell y Schmitter 2010). Si bien estos trabajos son centrales a la hora de analizar la relación entre las políticas de derechos humanos y las salidas de las dictaduras, su recorte temporal y temático, es decir, la limitación a los años posteriores a la vuelta a la democracia y el foco puesto solo en las estrategias judiciales en materia de derechos humanos, no da respuesta a la pregunta que este trabajo se propone. Sin embargo, es desde este enfoque que se pueden analizar los condicionamientos históricos que instalaron los distintos modos de transiciones y que afectaron las políticas de derechos humanos en gobiernos de centroizquierda que accedieron al poder mucho tiempo después.

Este trabajo busca complejizar este último enfoque, realizando un aporte a partir de considerar la destacada relevancia de los procesos y condicionamientos históricos.

**OBJETIVOS**

**General**

Analizar qué factores inciden para que los gobiernos de centroizquierda de Argentina (entre 2003 y 2015) y de Uruguay (entre 2005 y 2020) asuman diferentes políticas de derechos humanos.

**Específicos**

1. Identificar las políticas de derechos humanos implementadas por Argentina y Uruguay durante los gobiernos del Frente para la Victoria y el Frente Amplio.
2. Caracterizar las transiciones a la democracia como coyunturas críticas y cómo estas afectan las políticas de derechos humanos.
3. Rastrear los legados de políticas de derechos humanos.

**MARCO CONCEPTUAL E HIPÓTESIS**

Las políticas de derechos humanos son inescindibles de la propia naturaleza de dichos derechos. Este trabajo asume que los derechos humanos son un conjunto de derechos inherentes al ser humano entre los que se encuentran el derecho a la vida, la libertad y la justicia entre muchos otros. Una de las principales características de los derechos humanos reside en su carácter de progresividad. Esto implica la incorporación de nuevos derechos a partir del devenir histórico y las luchas políticas y sociales que se suceden. De esta manera, la noción de derechos humanos implica su reconocimiento por parte de los Estados y la comunidad internacional. Es por ello que, estos derechos, solo pueden ser vulnerados por el Estado mismo, ya sea de forma directa o siendo parte necesaria del accionar de otros actores. Es decir, así como es el Estado quien puede perpetrar estas violaciones, es él mismo quien debe implementar las políticas necesarias para que estos derechos sean protegidos, promovidos y garantizados. Las políticas de derechos humanos tienen por objetivo evitar la vulneración de estos derechos, como así también evitar la repetición en las ocasiones que esto ocurre. Para esto, las políticas públicas en la materia pueden ser de carácter judicial, de promoción y prevención. En muchos de los países que vivieron dictaduras militares y que luego realizaron la transición a un régimen democrático, las acciones del Estado a partir de la desaparición de personas, los asesinatos, la existencia de presos políticos y la apropiación de menores dieron sustento a la construcción de un concepto de derechos humanos (Barros y Morales 2016). Esta conceptualización será la que prime en esta tesis.

Este trabajo propone dos tipos de política de derechos humanos: “de revisión ampliada” y “de revisión limitada”. El primer tipo de política implica un gobierno que promueve y lleva adelante políticas públicas que retoman las violaciones a los derechos humanos durante las dictaduras ampliando, inaugurando e implementado dichas políticas a partir del impulso de la modificación de los marcos políticos y jurídicos normativos vigentes. De este modo, algunos de los ejes centrales de este tipo de políticas se centrarán en nuevos procesos judiciales por violaciones a los derechos humanos y la ampliación de las políticas reparatorias a víctimas de la dictadura. El segundo tipo de política se presenta a partir del abordaje de esta temática mediante la aplicación del marco jurídico normativo existente con puntuales y débiles modificaciones sobre el mismo. Si bien en este caso se amplía el debate en la esfera pública, esto no necesariamente encuentra eco en los marcos instituciones. En esta línea, serán limitados los procesos judiciales por violaciones a los derechos humanos como así también las políticas públicas que aborden esta temática.

Las transiciones a la democracia en la década del ochenta y sus particularidades son centrales a la hora de pensar en cómo son abordadas las violaciones a los derechos humanos. Se presentan dos modos principales de transición a la democracia: por “colapso”, cuando al régimen autoritario en retirada no logra establecer condiciones a la hora del traspaso del poder, y “pactadas”, producto de algún tipo de acuerdo entre los actores autoritarios y los democráticos que establecen acuerdos sobre la propia transición y la futura la agenda de gobierno (O´Donnell 1989).

La transición a la democracia es asumida como una coyuntura crítica en la cual un conjunto de factores, tales como la pérdida e incremento de peso político de diferentes actores y la posibilidad de llevar adelante acciones que en otro momento no sería posible, serán centrales. Esto posibilita que se amplíe la gama de posibles decisiones a tomar. De este mismo modo, aquellas acciones que tienen lugar presentan resultados de gran trascendencia en el tiempo (Capoccia y Kelemen 2015), que inciden no sólo para la resolución de dicha coyuntura crítica sino también que establecen mecanismos que refuerzan, a futuro, un modo de resolución (Pierson y Skocpol 2008). Producto de esta coyuntura crítica, y lo que ella implica, las decisiones que toman los distintos gobiernos producirán no sólo efectos a corto plazo sino también a largo plazo.

De esta manera, la resolución de las coyunturas críticas dejan establecidos determinados legados que harán sentir su peso en el tiempo. Tomando elementos de diferentes trabajos (Caminotti 2014, Novaro 2015), se entienden estos legados como la conjunción de tres dimensiones: a) marcos normativos y jurídicos, es decir, un conjunto de normas y leyes que condicionan, ya sea habilitando o negando total o parcialmente, aspectos específicos de las políticas públicas de derechos humanos; b) modos de resolución de conflictos, esto establece un marco en el cual ciertas prácticas que los diferentes actores políticos y sociales llevan adelante están aceptados o no en la sociedad y c) un sentido específico que adquieren los derechos humanos, es decir, qué es lo que se entiende por derechos humanos, su conceptualización. La conjunción de estas tres dimensiones, en la que por momentos alguno de ellos tendrá más peso que otro, impondrá condiciones que se condensan en un mismo legado, basándose allí su posibilidad de imponer condicionamientos al Estado a la hora de llevar adelante políticas públicas en derechos humanos. Los legados, que se establece en los años inmediatos al regreso de la democracia, se muestran como un mecanismo causal que condiciona políticas futuras. Dichos legados no sólo impondrán su peso en determinadas políticas específicas, sino que también afectarán la modalidad de afrontar y tomar resoluciones a partir de diferentes eventos y hechos que se producen en el devenir histórico. Se establecen dos tipos de legados definidos como: a) de innovación y b) de persistencia. El primero de ellos se presenta como un modelo de adopción de medidas que implica un alto grado de radicalización y de favorecer nuevos comienzos y refundaciones. Esto ocurrirá en casos de transición a la democracia por “colapso” y se lleven adelante políticas de derechos humanos que sancionen las violaciones a los mismos en el periodo inmediatamente posterior al régimen dictatorial. El segundo tipo se centra en la continuidad de medidas que incluyen pactos entre los diferentes actores y un marco político institucional al cual se busca no alterar o hacerlo en la menor dimensión posible. Este tipo de legado estará presente en aquellos casos en donde la transición a la democracia fue de tipo “pactada” y, en el periodo inmediato posterior al régimen militar, no tuvieron lugar políticas de sanción a las violaciones a los derechos humanos.

A comienzos de la década del dos mil, en varios países como Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Uruguay, gobiernos que fueron catalogados como de centroizquierda accedieron a los distintos poderes ejecutivos. Si bien cada uno de estos gobiernos tuvo características propias, todos ellos pueden ser identificados como de centroizquierda (Arditti 2009, Quiroga 2010) a partir de elementos comunes: a) el rol del Estado, destacando un papel más intervencionista en la economía, principalmente, como así también en otras áreas y el rechazo de los modelos liberales precedentes, b) la implementación de políticas públicas orientadas a institucionalizar y darle un marco jurídico a la ampliación de derechos, como así también la instauración de nuevos, de cara a sectores vulnerables y a las distintas minorías presentes en la sociedad, y c) la aceptación de la democracia representativa como marco de las acciones reformistas. Estos tres ejes permiten identificar a un tipo determinado de gobierno tanto a partir de su dimensión identitaria como también en relación a la alteridad que presenta con gobiernos que no son caracterizados a partir de esta definición. Estos gobiernos, si bien comparten un núcleo de características similares, han llevado adelante diferentes políticas respecto a diversos temas. Las políticas públicas de derechos humanos se muestran como uno de los temas sobre los que se pueden observar diferencias notables en los modos de abordar el tema. De esta manera, la hipótesis es que el modo en que han resuelto la transición a la democracia generó un legado que incide en los diferentes tipos de políticas de derechos humanos que implementan los gobiernos de centroizquierda. Mientras que las transiciones por “colapso” llevan a un ”legado de innovación” que van a determinar luego una política de derechos humanos de “revisión ampliada”, las transiciones “pactadas” producen un legado de “persistencia” que va a determinar una política de derechos humanos de “revisión limitada”.

**METODOLOGÍA**

En esta tesis se llevará adelante un estudio comparado de dos casos a partir de un enfoque cualitativo con el objetivo de abordar de forma compleja y sistemática un proceso histórico que transcurre en cuatro décadas. La utilización de esta perspectiva comparada permite identificar los procesos causales que inciden en las políticas de derechos humanos en los gobiernos de centroizquierda.

Para poner a prueba la hipótesis presentada se utilizará la técnica de *process tracing*, entendida como un rastreo y un examen sistemático de un proceso causal y su evidencia dentro de cada caso (Collier 2011). Se espera que los diferentes momentos que conforman una secuencia temporal, iniciada con las transiciones a la democracia, permitan rastrear el proceso mediante el cual el legado que se establece influye en el tipo de políticas llevadas a cabo por diversos gobiernos de centroizquierda al llegar al poder. La aplicación de esta herramienta metodológica nos permitirá identificar fenómenos políticos y sociales, evaluar la hipótesis y comprender los mecanismos causales que la sustentan (Collier 2011).

De esta manera, las secuencias temporales estarán conformadas por los siguientes hechos que tuvieron lugar en ambos casos: 1) las transiciones a la democracia, 2) las políticas de derechos humanos implementadas en el primer gobierno democrático post dictadura, 3) las crisis económicas y sociales de fines de la década del ochenta, 4) la instauración de modelos neoliberales en la década del noventa, 5) la crisis política, económica y social de fines de esa misma década y 6) la instauración de gobiernos de centroizquierda en la década del dos mil.

La selección de los casos, Argentina y Uruguay, se fundamenta a partir de ser dos países en los cuales la conceptualización de los derechos humanos se dota de sentido a partir de las violaciones de los mismos durante las respectivas dictaduras (Barros y Morales 2016, Buriano y Drutenit 2017). Esto permite realizar la comparación que se propone en tanto que develar las causas que llevan a dos países, que comparten la misma conceptualización respecto de los derechos humanos, a abordar de diferentes modos el tema es un aporte al estudio de la política de derechos humanos en aquellos países con un pasado dictatorial. A esto se suman dos puntos también centrales. Por un lado, ambos casos se presentan como parte de un mismo fenómeno a partir de la instauración de dictaduras militares en los setenta, sus procesos de transición en los ochenta y la llegada de gobiernos de centroizquierda en la década del dos mil. Por el otro, la temática de los derechos humanos y los debates sobre qué acciones tomar sobre el tema estuvieron presentes en la esfera pública desde el retorno de la democracia. De esta manera, estos casos permitirán poner a prueba la hipótesis presentada. Las similitudes que presentan se relacionan con las diferentes etapas del proceso histórico desde el retorno de la democracia y la conceptualización respecto a los derechos humanos. En tanto que, la diferencia existente en la observación, es decir las políticas de derechos humanos implementadas por los gobiernos de centroizquierda de Argentina y Uruguay, los encuadra como “casos más similares” (Gerring 2008).

Se realizarán, por un lado, entrevistas en profundidad a informantes clave, haciendo especial hincapié en ex funcionarios de los primeros gobiernos luego de la transición democrática como así también pertenecientes a los gobiernos de centro izquierdacentroizquierda. Por otro lado, a miembros de organizaciones de la sociedad civil, poniendo el foco en integrantes de organismos de derechos humanos. Asimismo, se realizará un abordaje de fuentes primarias (leyes, decretos, discursos y comunicados oficiales y de organizaciones de la sociedad civil) y fuentes secundarias (trabajos académicos referidos al tema). Todos estos datos obtenidos permitirán identificar la presencia, en cada uno de los momentos de la secuencia histórica analizada en el *process tracing*, del legado que actúa como mecanismo causal a partir de sus tres dimensiones constitutivas.

**BIBLIOGRAFÍA**

-Acuña, Carlos y Catalina Smulovitz. 2007. “Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional”. En *Historizar el pasado vivo en América Latina*, dirigido por Anne Pérotin-Dumon, 3-94. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.

-Arditti, Bejamin. 2009. “El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post liberal?”. *Ciencias Sociais Unisinos* 45(3):232-246

-Barros, Mercedes y Virginia Morales. 2016. “Derechos humanos y postkirchnerismo: resonancias de una década y esbozo de un nuevo político”. *Estudios Sociales contemporáneos* (14): 104-124

-Buriano, Ana y Silvia Dutrénit. 2017. “A 30 años de la ley de caducidad uruguaya ¿qué y cómo debemos conmemorar?”. *Antítesis* 10(19): 351-375

-Burt, Jo-Marie, Gabriela Fried Amilivia y Francesca Lessa. 2015. “La sociedad civil y el resurgir de la lucha contra la impunidad en Uruguay. 1986-2014”. *AlterNativas* (5):1-39

-Caminotti, Mariana. 2014. “Ideas, legados y estrategias políticas en la reforma de las reglas de selección de candidatos: la ley de cuotas pionera de Argentina”. *Revista uruguaya de Ciencia Política* 33:1-27

-Capoccia, Giovanni; y Daniel Kelemen. 2007. “The study of Critical Junctures. Theory, Narratives and Contrafactuals” in Historical Institutionalism. *World Politics*: 341-369

-Collier, David. 2011. “Understanding Process Tracing”. *Political Science and Politics* 44 (4): 823-830.

-Garcé, Adolfo. 2010. “Uruguay 2009: de Tabaré Vázquez a José Mujica”. *Revista de Ciencia Política* 30(2): 499-535.

-Garretón Frekt, Francisca, Marianne González Le Saux y Silvana Lauzán. 2011. *Políticas públicas de verdad y memoria en 7 países de América Latina*. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos

-Gerring, John. 2008. “Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques”. En *The Oxford Handbook of Political Methodology,* editado por Janet M. Box-Steffensmeier et al. Oxford: Oxford University Press.

-Hill, Claudia. 2013. *Los usos del pasado*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

-Jelin, Elizabeth. 2013. “Memoria y democracia. Una relación incierta”. *Revista de Ciencia Política* 51(2): 127-142.

-Mauriño, Gustavo. 2009. “Los nuevos derechos en la Argentina reciente”. En *La ´Nueva izquierda´ en América Latina: Derechos humanos, participación política, y sociedad civil,* editado por Arnson et al 66-79. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars

-Novaro, Marcos. 2015. “Transición democrática y legados autoritarios en Argentina, Chile y Uruguay”. *Estudios de historia contemporánea* (33):17-36

-O´Donnell, Guillermo. 1989. “Transiciones, continuidades y algunas paradojas”. *Cuadernos políticos* (56): 19-36

-O’Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter. 2010. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Prometeo.

-Pierson, Paul. 1996. “The New Politics of the Welfare State”. *World Politics* 46(2): 143-159

-Pierson, Paul y Skocpol Theda. 2008. “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17(1): 7-38

-Quiroga, Hugo. 2010. “¿De qué hablamos cuando hablamos de izquierda hoy?”. *Temas y Debates*, (202): 21-34

-Sikkink, Kathryn. 2011. “El efecto disuasivo de los juicios por violaciones de derechos humanos”. *Anuario de Derechos Humanos*, Universidad de Chile: 41-61

-Solís Delgadillo, Juan Mario. 2012. “El peso político del pasado: factores que inciden en la formulación de las políticas de la memoria en Argentina y Chile.” *América Latina Hoy* 61: 163-206