

TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA POLÍTICO BRASILEÑO

BRUNO MELLO SOUZA, CARLOS ARTUR GALLO

INTRODUCCIÓN

Desde un punto de vista institucional, desde la segunda mitad de los años 80, Brasil ha reconstruido su sistema político al acercarse gradualmente a prácticas que normalmente se asocian con el régimen liberal-democrático (la existencia de un sistema competitivo entre partidos, libertad de oposición, promoción de elecciones periódicas, garantía de ciertos derechos civiles y políticos, etc.). La reconstrucción de las instituciones políticas del país y su reconexión con el sistema democrático se llevaron a cabo durante un dilatado proceso político de transición que comenzó en 1974, durante la dictadura civil-militar en Brasil. No obstante, el final del régimen autoritario en el país, que duró desde 1964 a 1985, no implicó una restauración inmediata de la democracia ni el fin de las prácticas y normas establecidas y/o afectadas por la dictadura.

Teniendo esto en cuenta, el objetivo principal de este capítulo es ofrecer una visión general de las transformaciones que se llevaron a cabo en el sistema político brasileño a finales de la dictadura civil-militar y llevar a cabo un diagnóstico, determinar los avances, reveses y retos que presenta la esfera política del país. Por lo tanto, el análisis se divide en cinco secciones. Las dos primeras secciones se centran en los antecedentes históricos del golpe de estado de 1964 y las principales características y efectos de la dictadura en el sistema político brasileño. La tercera sección ofrece una vista general del proceso de transición a la democracia en el país, en la que se determinará cómo ocurrió y se prestará atención a sus particularidades. La cuarta sección señala la forma y el momento en el que se estableció la nueva institucionalidad política brasileña y define sus principales características. Y en la última parte del capítulo, haremos una evaluación del progreso que permitió el final de la dictadura en lo que concierne al sistema político brasileño y sus limitaciones.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL GOLPE DE ESTADO DE 1964

La construcción de un régimen democrático en la historia política brasileña reciente se remite directamente al contexto de la transición política iniciada en 1974. No obstante, eso no implica que los mecanismos democráticos se hayan incorporado al sistema político brasileño únicamente a partir de las últimas décadas del siglo XX en adelante. Al contrario, si bien su escala fue bastante limitada, se llevó a cabo un experimento democrático en el país entre 1946 y 1964 en un contexto internacional marcado por la derrota del fascismo nazi en Europa y, a nivel interno, por el fin de la experiencia autoritaria del «Estado Novo»¹ (1937-1945) a manos de Getulio Vargas.²

Antes de abordar la forma en la que surgió la institucionalidad democrática y sus principales características, y en vistas de comprender mejor los antecedentes del golpe de estado que destituyó

al presidente João Goulart (1961-1964) y supuso el inicio de una dictadura que duraría más de dos décadas,³ sería interesante contextualizar el periodo de la experiencia «liberal» vivida entre los años 40 y los años 60 en el país.

En términos generales, la República del 46 —tal y como se denomina comúnmente la fase de historia republicana que comenzó con la conclusión de la dictadura de «Estado Novo»— se caracteriza por: a) relaciones entabladas entre el Ejecutivo y el Legislativo en las que el Congreso Nacional ostentaba facultades superiores sobre el programa a las del presidente, lo que exigía una negociación más amplia para que el gobierno aprobara sus medidas; b) estructuración de un sistema multipartidista con tendencia a la nacionalización, teniendo en cuenta los partidos nacionales; c) nueva fase de desarrollo nacional marcada, por un lado, por la intensificación de la industrialización del país y, por otro, por una mayor apertura al capital extranjero; d) mantenimiento de los derechos laborales concedidos durante los años 30 y 40, y e) convocación de elecciones periódicas.⁴

En la práctica, las relaciones entre los poderes durante la etapa posterior a 1946 fueron bastante tensas, y los cargos elegidos tenían grandes dificultades para llevar su programa político a la práctica. Se convocaban elecciones de forma periódica, y el calendario electoral se cumplió hasta las elecciones presidenciales de 1960. Sin embargo, la promoción de las elecciones no implica que todo fluyera sin obstáculos. Al contrario; la mayoría de los

1 La dictadura del «Estado Novo» fue un régimen autoritario controlado por Getulio Vargas entre 1937 y 1945. Esta dictadura, cercana a los modelos corporativistas europeos de 1920 y 1930, estuvo marcada por la concentración de poderes a manos del Presidente Vargas, lograda mediante el cierre del Parlamento, la prohibición de que existieran partidos políticos, la represión de los opositores al régimen, especialmente los sectores asociados al comunismo y, al mismo tiempo, aquellos a favor de la ampliación de los derechos sociales de la clase obrera y de la modernización económica del país. En relación con el periodo posterior a 1930 y con el «Estado Novo», véase: Capelato, Maria Helena, «O Estado Novo: o que trouxe de novo?», en Jorge Ferreira, Lucilia de Almeida Neves Delgado, eds., *O Brasil Republicano: o tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo*, V.2, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, 107-143; y: Gomes, Angela de Castro, «Oitenta anos de Estado Novo ou quando o Brasil era grande e ia dar certo», en Luciana Murari, Tatyana de Amaral Maia, Antonio de Ruggiero, eds., *Do Estado à Nação: política e cultura nos regimes ditatoriais dos anos 1930*, Porto Alegre: EDIPUCRS, 2018, 19-47.

2 Tavares de Almeida, Maria Hermínia, «O Estado no Brasil contemporâneo: um passeio pela história», en Carlos Ranulfo Melo, Manuel Alcántara Sáez, eds., *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, 17-37.

3 Resultaría imposible tratar de forma rigurosa el contexto de crisis en el que tuvo lugar el golpe de estado de 1964, además de que nos alejaría de los objetivos de este capítulo. Puede encontrar una visión general adecuada del tema en: Napolitano, Marcos, *1964: história do regime militar brasileiro*, São Paulo: Contexto, 2014.

4 Santos, Fabiano, «A República de 46: separação dos poderes e política alocativa», en Carlos Ranulfo Melo, Manuel Alcántara Sáez, eds., *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, 39-72.

presidentes electos durante este periodo se enfrentaron a una firme resistencia antes de su investidura. Incluso la sucesión del presidente Jânio Quadros, que dimitió de su cargo en agosto de 1961, produjo una crisis sin precedentes en su tentativa de garantizar que se celebrara la investidura de su vicepresidente, João Goulart.

Cuando el presidente Jânio Quadros dimitió, se produjo una intensa movilización de los sectores de las Fuerzas Armadas que se oponían a la investidura de João Goulart y trataban de evitarla con el apoyo de sectores conservadores dentro y fuera del Congreso Nacional. El movimiento denominado «Campanha da Legalidade» (Campana de Legalidad), nacido en el estado de Rio Grande do Sul y articulado por el gobernador Leonel Brizola, sumó otra movilización popular que exigía el cumplimiento de la Constitución y que hizo posible la investidura del vicepresidente. No obstante, el sistema político brasileño se modificó, y adoptó la forma de gobierno parlamentario hasta 1963.

Si bien los años 50 vieron un avance en el proyecto de desarrollo nacional con la construcción de edificios importantes como el nuevo capital, aumentó el endeudamiento del país. En lo que concierne al sistema partidista establecido en 1945, habida cuenta de la dimisión de Vargas y la formación de la Asamblea Constituyente que redactó la Constitución de 1946, queda patente que no se nacionalizó de forma equilibrada en todas las regiones del país⁵ y, además, quedó demostrado que su apertura al pluralismo quedaba limitada a corto plazo, en cuanto el Partido Comunista lo declaró ilegal en 1948. No obstante, sí es cierto que el nuevo sistema partidista representaba un gran avance en tanto que caracterizaba la experiencia como democrática y liberal ya que, a fin de cuentas, desde el inicio de la República en 1889, no se había puesto en práctica en el país como una estructura como la creada tras el final del «Estado Novo».

A principios de los 60 emergió una crisis política, especialmente durante el mandato de João Goulart. Por este motivo, podemos conocer los antecedentes del golpe de estado de 1964 en la interpretación de la crisis en la experiencia liberal-democrática, avivada por la dimisión del presidente Jânio Quadros en 1961 y combinada con factores de naturaleza externa que se abordarán en orden.

LA DICTADURA CIVIL-MILITAR (1964–1985)

El golpe de estado civil-militar, perpetrado entre el 31 de marzo y el 1 de abril de 1964, interrumpió la experiencia liberal-democrática puesta en práctica en Brasil en el contexto posterior a la II Guerra Mundial. En términos generales, la dictadura civil-militar brasileña iniciada tras la dimisión del presidente João Goulart se define por las siguientes características: a) armonía ideológica con la política exterior de Estados Unidos para América Latina; es decir, integrar la Doctrina de la seguridad nacional (DSN), cuyo objetivo era combatir el (supuesto) avance del comunismo en la región y establecer un nuevo modelo modernización económica;⁶ b) el control pleno o cierre temporal de las instituciones existentes para imponer el nuevo orden; c) la creación de nuevas instituciones políticas con el objetivo de dar la imagen de una aparente normalidad.

Uno de los argumentos que utilizaron los sectores involucrados en el golpe de estado para legitimar la intervención en la esfera política fue la inestabilidad vivida durante ese periodo, que estuvo marcada, entre otros factores, por inmensas

manifestaciones sociales a favor de las reformas prometidas por el gobierno (Las Reformas de Base) y por la polarización entre los sectores progresistas y los sectores opuestos a dichas medidas.⁷

Desde un punto de vista institucional, la dictadura en el país socavó el orden democrático y trató de simular cierto grado de «normalidad democrática» durante su dilatada existencia. En este sentido, no parece una coincidencia que el Congreso Nacional estuviera en funcionamiento con cierta regularidad (aunque estuvo cerrado en los tiempos de crisis del régimen autoritario): hubo elecciones periódicas para la composición del Poder Legislativo, se estableció un sistema partidista, e incluso se vio una alternancia en el Poder Ejecutivo, ya que los presidentes de la República los elegía el Colegio Electoral. No obstante, en ese momento se creó el sistema partidista (en virtud de la Ley Institucional N.º 2 de 1965) tras la extinción del sistema establecido por la República del 46. En otras palabras: la dictadura impuso una nueva institucionalidad. Inspirado en el sistema estadounidense —ya que aspiraba a establecer el bipartidismo en el país—, este nuevo orden forzó dicha situación, ya que solamente había dos partidos políticos: la Alianza Renovadora Nacional o ARENA (base del gobierno en el Congreso) y el Movimiento Democrático Brasileño o MDB (oposición aprobada).

En lo concerniente a la aplicación de la DSN, esta hizo posible la persecución de cualquier opositor al régimen autoritario. Por un lado, es un hecho que el anticomunismo no suponía una novedad descubierta por la dictadura, ya que el asedio a los comunistas ya formaba parte de la política brasileña desde los años 30.⁸ Por otro lado, al internalizar la DSN se estableció un nuevo estándar para la lucha contra la «subversión», ya que consideraba un posible enemigo interno a cualquier individuo que se desviara lo más mínimo de la ideología del régimen.⁹ Por lo tanto, con el objetivo de contener el avance del comunismo en la región, que se había visto reforzado desde 1959 en adelante —recordemos la Revolución Cubana—, la dictadura perseguía a cualquier persona (independientemente de si era comunista o no).

Como resultado de la represión política perpetrada en nombre de la Seguridad Nacional, se produjeron una serie de violaciones masivas de los derechos humanos como persecuciones, encarcelamientos, torturas, asesinatos, secuestros y el exilio de miles de ciudadanos.¹⁰ Además de la represión, la dictadura llevó a cabo la modernización económica que había previsto. De hecho, esta modernización, que a menudo se recuerda como el «milagro económico», fue la responsable de un crecimiento sin precedentes de la economía brasileña y de la consecución de grandes obras.

5 Nicolau, Jairo, «Partidos na República de 1946: velhas teses, novos dados», en *Dados*, 2004, (47), 1.

6 Véase: Martins, Luciano, «A 'liberalização' do regime autoritário no Brasil», en Guillermo O'Donnell, Philip Schmitter, Laurence Whitehead, eds., *Transições do regime autoritário: América Latina*, São Paulo: Vértice / Revista dos Tribunais, 1988, 108–139; y: Padrós, Enrique Serra, «Repressão e violência: segurança nacional e terror de Estado nas ditaduras latino-americanas», en Carlos Fico et al., eds., *Ditadura e democracia na América Latina: balanço histórico e perspectivas*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, 143–178.

7 Napolitano, Marcos, *Op. cit.*

8 Motta, Rodrigo Patto Sá, *Em guarda contra o perigo vermelho: o anticomunismo no Brasil (1917–1964)*, São Paulo: Perspectiva / Fapesp, 2002.

9 Padrós, Enrique Serra, *Op. cit.*

10 Véase Gallo, Carlos Artur, «O Cone Sul entre a memória e o esquecimento: elementos para uma comparação», en *Revista Debates*, 2017, (11), 3, 57–78. Puede encontrar más información sobre los diferentes sectores que se vieron afectados por la represión en Comissão Nacional da Verdade, *Relatório Final*, Brasília: CNV, 2014.

Sin embargo, el milagro acentuó las desigualdades del país, ya que aumentó la concentración de riqueza y generó una deuda externa que llevaría décadas superar.¹¹

Desde una perspectiva regional, en lo que respecta a los países del Cono Sur, es importante señalar que la dictadura de Brasil es la primera de una serie de regímenes autoritarios que se establecieron mediante golpes de estado civiles-militares, en consonancia con la DSN. A este respecto, se pueden mencionar la dictadura de Uruguay (1973-1985), Chile (1973-1990) y Argentina (1976-1983).

EL PROCESO DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA (1974-1985)

En 1974, el nuevo presidente dictador, Ernesto Geisel, quien anticipaba el agotamiento del proyecto económico del régimen (que se vería interrumpido, entre otros factores, por la crisis petrolera internacional) y el fortalecimiento de una oposición anuente, comenzó el proceso de una transición «lenta, gradual y segura».¹² Este proceso de transición a la democracia en el país, que estuvo firmemente controlado, se llevó a cabo hasta marzo de 1985, cuando el último de los dictadores presidentes, João Figueiredo (1979-1985), finalizó su mandato.

Es importante señalar que la transición en Brasil no transcurrió de forma lineal. Al contrario; este prolongado proceso, que se dilató más de una década, estuvo marcado por momentos de disputa entre el régimen y la oposición, e incluso entre diferentes sectores de la base de apoyo del régimen autoritario, que no estaban de acuerdo con el final de la dictadura.¹³ Disputas aparte, el control del proceso permaneció en manos del gobierno de forma hegemónica, quien liberalizó gradualmente el régimen, tal y como había planeado la alianza Geisel-Golbery antes de 1974.

La apertura gradual de la dictadura puede observarse de forma realmente objetiva en los siguientes acontecimientos: 1) la derogación de la AI-5, en diciembre de 1978, con la que se restablecían los derechos civiles y políticos que habían quedado suspendidos en diciembre de 1968; 2) la modificación de la Ley de Amnistía (Ley N.º 6683/1979) que, al margen de los debates sobre la impunidad de los agentes de la represión, permitió la liberación gradual de presos políticos y el regreso de personas exiliadas al país; 3) La Ley N.º 6767/1979, que ponía fin al bipartidismo y permitía crear nuevos partidos y generar un sistema «multipartidista moderado», ya que los partidos en el extremo izquierdo del espectro político, como el partido comunista, no estaban registrados en dicho momento.

En lo que concierne a la Ley de Amnistía específicamente, reviste interés destacar la función que cumplió durante la transición a la democracia y después de que esta se completara en el país. Durante dicho periodo, el régimen la utilizó como instrumento de control durante el transcurso de la apertura política. Después de eso, sus efectos perduraron hasta la actualidad. A fin de cuentas, su modificación garantizaba, por un lado, una concesión parcial a las demandas de la sociedad civil, que estaba organizada en su lucha por la amnistía y, por otro, una victoria para los sectores responsables de la represión, los cuales vieron garantizada su impunidad a corto, medio y largo plazo en virtud de una ley ambigua.¹⁴

Otro aspecto que debe remarcarse a la hora de analizar el proceso de transición en Brasil es que esta ocurre en un contexto internacional marcado por varios procesos de transición, como los ocurridos en Europa o en la propia región. Por ejemplo, el

cambio de régimen en el país tuvo lugar al mismo tiempo que el colapso de las dictaduras en Portugal, España, Argentina, Chile y Uruguay. El proceso que tuvo lugar en Brasil y que ha sido profundamente analizado por el plan de investigación conocido como «transitología» se denominó «transición negociada» y se asociaba con los casos de España, Chile y Uruguay (a pesar de sus diferencias), países en los que grupos que otrora ostentaban el poder tuvieron una gran capacidad de control sobre el cambio de régimen político.¹⁵

EL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL Y LAS TRANSFORMACIONES EN EL SISTEMA POLÍTICO BRASILEÑO

Un capítulo importante en el proceso de transición a la democracia fueron las elecciones de la primera persona de a pie como presidente de la República desde la ocupación del poder por la coalición civil-militar responsable del golpe de estado de 1964. Estas elecciones las llevó a cabo de forma indirecta el Colegio Electoral en enero de 1985. En las elecciones, Tancredo Neves (que representaba a la oposición de la dictadura) acabó alzándose victorioso y obteniendo 480 votos frente a 180 en la contienda contra Paulo Maluf (también persona de a pie, pero era el candidato del régimen autoritario). Según Cruz Júnior,¹⁶ el candidato elegido trajo consigo una «esperanza triple»: (1) convertir a Brasil en una democracia plena; (2) atenuar los efectos de la crisis económica, y (3) promover la justicia social en un contexto definido por una desigualdad extrema. Sin embargo, los problemas de salud que acabaron con la vida del candidato electo (en abril de 1985) le impidieron ocupar su cargo. En esta coyuntura, el vicepresidente electo, José Sarney (1985-1990), ocupó el cargo el 15 de marzo de 1985, lo que supuso el fin de más de dos décadas del ejército en el poder. Tras la investidura de Sarney, la reconstrucción de la institucionalidad democrática en el país progresó a pesar de las dificultades económicas persistentes a las que se enfrentaba. Sin embargo, cabe señalar que su gobierno adolecía de fuertes ambigüedades en relación con las continuidades y rupturas relacionadas con el periodo autoritario.¹⁷

11 Prado, Luiz Carlos Delorme, Earp, Fábio Sá, «O 'milagre' brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda», en Jorge Ferreira, Lucilia de Almeida Neves Delgado, eds., *O Brasil Republicano: o tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*, V.4, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, 207-241.

12 Arturi, Carlos S., «O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro», en *Revista de Sociologia e Política*, 2001, (17), 11-31.

13 Arturi, Carlos S., *Op. cit.*, y; Gugliano, Alfredo Alejandro, Gallo, Carlos Artur, «On the ruins of the democratic transition: Human Right as an agenda item in abeyance for the Brazilian democracy», en *Bulletin of Latin American Research*, 2013, (32), 3, 325-338.

14 Gallo, Carlos Artur, Gugliano, Alfredo Alejandro, «Political memory, authoritarian legacies, and the quality of democracy: considerations for a comparison between Brazil and Argentina», en *Revista del CESLA*, 2020 (25), 251-276.

15 Arturi, Carlos S., *Op. cit.*; y: O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C., *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*, São Paulo: Vértice / Revista dos Tribunais, 1988.

16 Cruz Júnior, Ademar Seabra, «Constituinte e democratização no Brasil: o impacto das mudanças do sistema internacional», en *Lua Nova*, 2013, (88), 217-256.

17 Moisés, José Álvaro, *Os brasileiros e a democracia*, São Paulo: Editora Ática, 1995.

GRÁFICO 1: SATISFACCIÓN CON LA REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES (%)

Respuesta	%
Satisfecho/a	6,0
Insatisfecho/a	70,0
Ni satisfecho/a ni insatisfecho/a	21,6
No lo sé/No tengo respuesta	2,4
Total	100

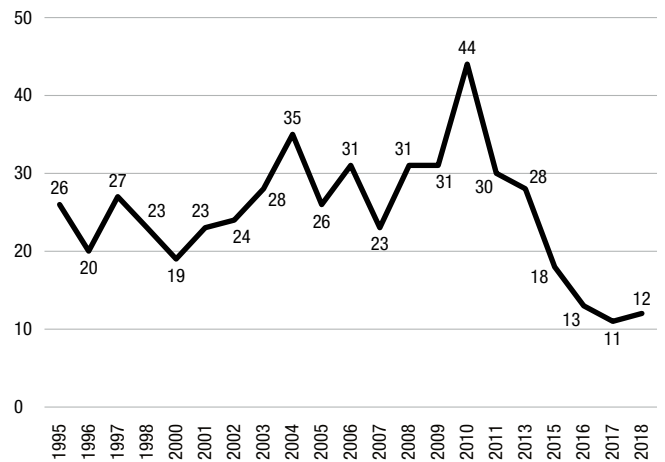
Fuente: Producido por los autores en según los datos del ESEB (2018).

En mayo de 1985, mediante una enmienda constitucional, se restituyeron las elecciones directas de los alcaldes de las principales ciudades que hasta entonces se consideraban Áreas de Seguridad Nacional. Además, gracias a la enmienda, los requisitos para formalizar y registrar partidos políticos en el país se flexibilizaron. No obstante, su predicción más importante fue la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC). Resulta revelador señalar que estos acontecimientos nacionales se desarrollaron en un escenario internacional caracterizado, entre otros hechos, por el colapso de la Unión Soviética, la consolidación de la democracia como un valor de los movimientos de izquierdas de todo el mundo y el arraigo de la lucha por los derechos humanos a escala global.¹⁸

La ANC estaba compuesta por 559 congresistas que ocuparon su cargo el 1 de febrero de 1987, y su labor duró cerca de un año y medio, hasta que se promulgó la nueva Constitución en octubre de 1988.¹⁹ Sin embargo, debe saberse que el proceso de redacción de la Constitución estuvo caracterizado por las disputas, especialmente entre el presidente Sarney y Ulysses Guimarães, el presidente de la ANC. Mientras que Guimarães defendía la creación de un marco institucional democrático, el objetivo de Sarney era establecer un proceso de liberalización, más restringido desde un punto de vista democrático. No obstante, hubo consenso en cuanto a algunos derechos fundamentales de naturaleza social, política e individual. Usando como base la Declaración Universal de Derechos Humanos, se trató de garantizar las libertades individuales y unas condiciones sociales mínimas para que los brasileños pudieran disfrutar de una vida digna.

Objetivamente, el nuevo texto constitucional ratificó una serie de cambios institucionales que se llevaron a cabo en el contexto de la transición, lo que sin duda aumentó su democratización. El texto, que se considera ampliamente como la carta constitucional republicana más avanzada de la historia de Brasil, incluye la garantía de los derechos individuales y colectivos.²⁰ Habida cuenta de esto, muchas personas se refieren a la Constitución de 1988 como la «Constitución de los ciudadanos», y añadir el término «ciudadano» a la fundación del sistema jurídico-institucional es algo sintomático. A fin de cuentas, la ciudadanía, según su acepción moderna, solamente es posible en el marco de un sistema constitucional establecido de forma legítima. Sucede que, en la transición de una dictadura de 21 años a una nueva fase en la historia política nacional, cabía señalar lo que es obvio a nivel discursivo y objetivo. Desde un punto de vista discursivo, el nuevo orden constitucional exigía la defensa de los derechos civiles y políticos básicos como punto de partida para una nueva época. Desde un punto de vista objetivo, la nueva Constitución goza

GRÁFICO 2: CONFIANZA EN EL CONGRESO NACIONAL (MUCHA/ALGO) (%)



Fuente: producido por los autores basándose en el Latinobarómetro.

del reconocimiento reiterado de ser una de las más detalladas del mundo, ya que alberga disposiciones exhaustivas sobre derechos y garantías básicas.

Entre otros, la Constitución garantizaba el derecho a la sanidad y la educación, establecía las bases para la creación de un Sistema Unificado Sanitario (SUS), reforzaba el modelo republicano y presidencial como forma de gobierno que mantener (en 1993, se celebró un plebiscito que ratificaba el presidencialismo), garantizaba el multipartidismo *de facto* y *de jure* (excepto los partidos separatistas y de inspiración fascista nazi, todas las ideologías pueden fundar partidos en el país) y servía como base para la expansión de los derechos sociales y los espacios participativos en la administración pública. Además, se garantizaron logros importantes para los trabajadores brasileños dentro del marco de la nueva Constitución, como la limitación del horario laboral, el seguro por desempleo y la baja por paternidad y maternidad; además, los funcionarios gozaban de la oportunidad de defender sus derechos a través de una organización sindical y tenían reconocido el derecho a huelga, excepto en aquellos casos en los que los servicios se consideren esenciales.

No obstante, la Constitución se enfrentó a cierta resistencia política, incluso después de su promulgación, por parte de sectores de la izquierda que consideraban que el texto era tímido en cuanto a sus avances sociales, y por parte de sectores de la derecha que se oponían a sus logros sociales y a las reformas propuestas con el objetivo de lograr que fueran más «flexibles».²¹

Desde un punto de vista institucional, un momento que puede considerarse el final del proceso de transición a la democracia fue las primeras elecciones a presidente en 1989. Esas elecciones estaban manchadas por una fuerte polarización ideológica, abanderada por Fernando Collor de Mello, del Partido Renovador

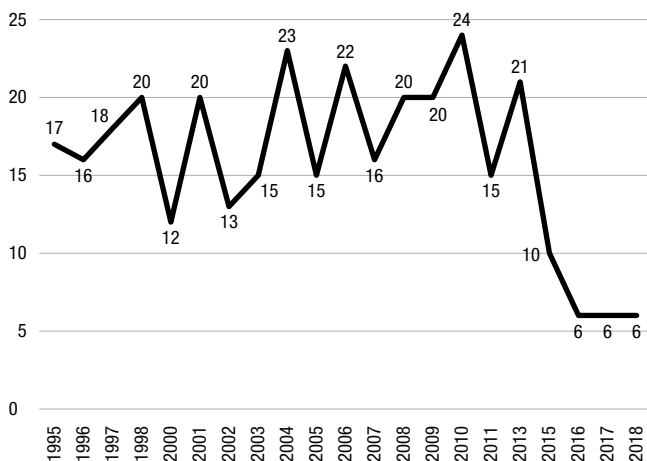
18 Cruz Júnior, Ademar Seabra, *Op. cit.*

19 Puede encontrar un enfoque detallado del tema en: Rocha, Antônio Sérgio, «Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização», en *Lua Nova*, 2013, (88), 29-87.

20 Goulart, Jefferson, «Processo constituinte e arranjo federativo», en *Lua Nova*, 2013, (88), 185-215.

21 Goulart, Jefferson, «Processo constituinte e arranjo federativo», en *Lua Nova*, 2013, (88), 185-215.

GRÁFICO 3: CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS (MUCHA/ALGO) (%)



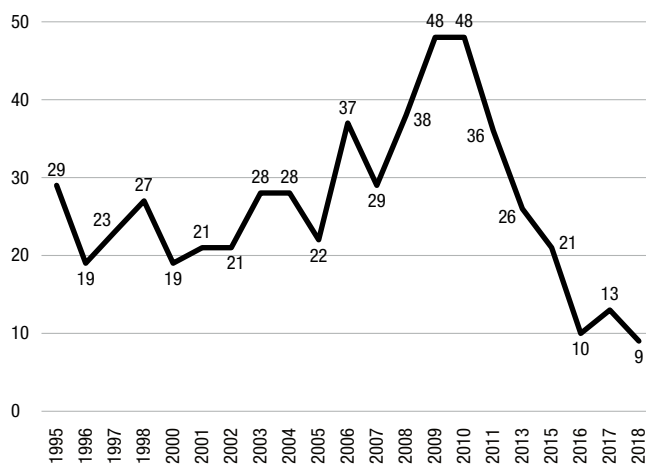
Fuente: producido por los autores basándose en el Latinobarómetro.

Nacional (PRN), un político de orientación conservadora y neoliberal, y por Luiz Inácio Lula da Silva, del Partido Laboralista (PT), a la izquierda, que defendía que el Estado ejerciera un mayor papel en las cuestiones económicas y sociales. Collor ganó las elecciones y asumió la presidencia en 1990, pero su mandato se vio acortado por su dimisión en diciembre de 1992, cuando estaba a punto de ser destituido. Si tenemos en cuenta los importantes avances logrados durante los años 90 y la primera década de los 2000, como la estabilización de la moneda, un aumento significativo en la redistribución de las rentas y la ampliación de los derechos de las mujeres, población de descendencia africana y LGBT+ (aunque de forma limitada), desde un punto de vista institucional, la democracia brasileña mejoró y se consolidó. No obstante, ha habido importantes brechas entre lo que consta en las leyes y lo que se ha llevado a la práctica, y dichas brechas son más amplias en la actualidad. Destacan, por ejemplo, las profundas desigualdades sociales y los altos índices de violencia que persisten en el país y que producen una inmensa insatisfacción social.

Baquero y González afirman que la crisis económica y la crisis de popularidad de los dirigentes políticos son factores capaces de desestabilizar un régimen. Para ellos, los momentos de prosperidad tienen menos repercusiones para el arraigo de los valores democráticos que lo que contribuyen los momentos de crisis a su socavación, lo que hace que esta coyuntura resulte aún más complicada. Como forma de ilustrar las dificultades a las que se ha enfrentado la democracia brasileña a la hora de combatir los dilemas económicos, los datos del Estudio Electoral Brasileño (ESEB)²² de 2018 indican que el 70 % de los brasileños no están satisfechos con la lucha contra la desigualdad social en el país.²³ Ver Gráfico 1.

Este tipo de insatisfacción puede contribuir a un recelo generalizado, que se refleja en el agravamiento de la crisis de credibilidad de las instituciones como el Congreso Nacional y los partidos políticos, los cuales han sufrido una importante pérdida de confianza en los últimos años. La situación también está marcada por una inestabilidad imperante que se materializa en manifestaciones por las calles, en el derrocamiento de la presidenta Dilma Rouseff en 2016 y en el rechazo a la política provocado por las repercusiones mediáticas de la operación Lava-Jato. Por ende, los datos de Latinobarómetro²⁴ indican que las instituciones se

GRÁFICO 4: SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA (%)



Fuente: producido por los autores basándose en el Latinobarómetro.

han vuelto más frágiles en el contexto brasileño. La confianza en el Congreso cayó del 44 % en 2010 a tan solo el 12 % en 2018. En lo que concierne a los partidos políticos, que históricamente nunca han gozado de una gran confianza, esta cayó de un rango entre el 15 % y el 20 % a un mísero 6 % en las últimas tres rondas de estudio. Ver Gráfico 2 y Gráfico 3.

Es importante destacar que dichas tendencias de desconfianza pueden afectar directamente a la evaluación que hacen los brasileños del propio régimen. Es decir, la percepción de que las instituciones son ineficientes puede provocar desafección y apatía por la democracia con el paso del tiempo. El gráfico 4, que contiene datos sobre la satisfacción de los brasileños con la democracia, muestra una caída del 48 % en 2009 y 2010 a menos del 10 % en 2018.

A pesar de los arreglos institucionales y la dimensión procesal del régimen, existe un proceso de erosión en curso que se está convirtiendo en una posible preocupación para Brasil, habida cuenta de la inmadurez de la democracia en el país y que su legitimidad no se ha asentado plenamente entre la población. Por ejemplo, los datos de la World Values Survey (2017–2020)²⁵ indican que más del 70 % de los brasileños no confían o confían mínimamente en el proceso electoral. Este hecho es preocupante, ya que tamaña desconfianza en el símbolo esencial de la democracia liberal puede traducirse en cuestionamientos y posturas autoritarias de deslegitimación del régimen. Esto corre el peligro de combinarse con la concepción de que hay un legado autoritario heredado de una tradición antidemocrática. La violencia persistente de la policía está aceptada hasta cierto punto por la opinión pública, ya que se considera un «efecto secundario inevitable» de

22 n=2506. Si desea más información sobre el estudio, visite : <https://www.cesop.unicamp.br/por/eseb/ondas>

23 En el estudio se utiliza una escala de 0 a 10, en la que 0 implica una insatisfacción total con la lucha contra las desigualdades sociales en el país y un 10 implica una satisfacción total. A efectos de análisis, se considera que los valores de 0 a 3 implican insatisfacción, del 4 al 6 no implican ni satisfacción ni insatisfacción y del 7 al 10 implican satisfacción.

24 Las muestras de las encuestas de Latinobarómetro presentadas en el presente para el caso de Brasil fueron las siguientes: n 1995, 2003 y 2017=1200, 1996=1080, 1997=1001, 1998 a 2002=1000, de 2004 a 2013, 2016 y 2018=1204, 2015=1250. Si desea más información, visite <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

25 Puede encontrar más información sobre el estudio en la página web de WVS: <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>

la lucha contra el crimen.²⁶ También hay un escenario en el que las minorías, a pesar de los avances jurídicos formales, continúan sufriendo exclusión y prejuicios en un contexto en el que, según los datos del ESEB de 2018, el 56 % está de acuerdo (profunda o ligeramente) con la afirmación de que las minorías deberían adaptarse a las costumbres y tradiciones de Brasil. Además, ese mismo estudio señala que casi el 40 % cree que la voluntad de la mayoría siempre debe prevalecer, incluso si esta socava los derechos de las minorías. Este tipo de postura contradice la idea de que una democracia debe respetar la pluralidad y a las minorías, y pone de relieve la impresión de que aún quedan importantes pasos que dar en el país hacia una sociedad más democrática.

ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS Y RECOMENDACIONES

Si contemplamos la contribución de este capítulo, es posible determinar aspectos en los que el sistema político brasileño ha avanzado desde el final del proceso de transición, así como hacer recomendaciones dentro de los límites contemporáneos. En términos de enseñanzas extraídas, puede afirmarse que, desde 1985, el sistema político brasileño ha progresado de forma significativa, tanto desde el punto de vista institucional como procesal, por los siguientes motivos:

- 1/ Las Fuerzas Armadas transfirieron el control del Poder Ejecutivo a la ciudadanía;
- 2/ Se promulgó una nueva Constitución en 1988 con la que se garantizaban los derechos civiles y políticos básicos y ampliaban en gran medida la lista de derechos sociales;

3/ Se reconfiguró el sistema partidista para que facilitara un alto grado de competencia y la existencia de una pluralidad de partidos políticos que representaran diferentes ideologías y programas;

4/ Empezaron a llevarse a cabo unas elecciones periódicas con el objetivo de cubrir todos los cargos electivos del país, y en el periodo comprendido entre 1989 y 2018 se celebraron 7 elecciones directas para el cargo de presidente de la República;

5/ Tras un largo periodo de crisis económica (entre 1980 y 1990), las políticas de redistribución de la renta aumentaron a principios de los 2000, dirigidas a reducir las desigualdades del país.

A pesar del progreso que hemos remarcado, los datos presentados nos permiten concluir que el país se enfrenta a grandes y constantes dificultades en lo que se refiere a mantener el régimen democrático y consolidarlo, por lo que se recomienda encarecidamente lo siguiente:

- a/ Reforzar las instituciones políticas representativas y, en consecuencia, apoyar la legitimidad del régimen democrático como la mejor forma de gobierno y la más necesaria;
- b/ Invertir de forma eficaz en políticas sociales y de redistribución de rentas en vistas de reducir las altas tasas de exclusión y desigualdad del país;
- c/ Combatir cada día la violencia estructural, especialmente el tipo perpetrado por los agentes de la Seguridad Pública;
- d/ Crear mecanismos eficaces para luchar contra la corrupción y la impunidad.

26 Almeida, Alberto Carlos, *A cabeça do brasileiro*, Río de Janeiro: Record, 2012.

FUENTES UTILIZADAS Y LECTURAS ADICIONALES

- Almeida, Alberto Carlos, *A cabeça do brasileiro*, Río de Janeiro: Record, 2012
- Arturi, Carlos S., «O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro», en *Revista de Sociologia e Política*, 2001, (17), 11-31
- Baquero, Marcelo, González, Rodrigo, «Cultura política, mudanças econômicas e democracia inercial: uma análise pós-eleições de 2014», en *Opinião Pública*, 2016, (22), 3, 492-523
- Capelato, Maria Helena, «O Estado Novo: o que trouxe de novo?», en Jorge Ferreira, Lucilia de Almeida Neves Delgado, eds., *O Brasil Republicano: o tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo*, V.2, Río de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, 107-143
- Comissão Nacional da Verdade, *Relatório Final*, Brasília: CNV, 2014, <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/>
- Cruz Júnior, Ademar Seabra, «Constituinte e democratização no Brasil: o impacto das mudanças do sistema internacional», en *Lua Nova*, 2013, (88), 217-256
- Gallo, Carlos Artur, «O Cone Sul entre a memória e o esquecimento: elementos para uma comparação», en *Revista Debates*, 2017, (11), 3, 57-78
- Gallo, Carlos Artur, Gugliano, Alfredo Alejandro, «Political memory, authoritarian legacies, and the quality of democracy: considerations for a comparison between Brazil and Argentina», en *Revista del CESLA*, 2020 (25), 251-276
- Gomes, Angela de Castro, «Oitenta anos de Estado Novo ou quando o Brasil era grande e ia dar certo». en Luciana Murari, Tatyana de Amaral Maia, Antonio de Ruggiero, eds., *Do Estado à Nação: política e cultura nos regimes ditatoriais dos anos 1930*, Porto Alegre: EDIPUCRS, 2018, 19-47
- Goulart, Jefferson, «Processo constituinte e arranjo federativo», en *Lua Nova*, 2013, (88), 185-215
- Gugliano, Alfredo Alejandro, Gallo, Carlos Artur, «On the ruins of the democratic transition: Human Right as an agenda item in abeyance for the Brazilian democracy», en *Bulletin of Latin American Research*, 2013, (32), 3, 325-338
- Martins, Luciano, «A 'liberalização' do regime autoritário no Brasil», en Guillermo O'Donnell, Philip Schmitter, Laurence Whitehead, eds., *Transições do regime autoritário: América Latina*, São Paulo: Vértice / Revista dos Tribunais, 1988, 108-139
- Moisés, José Álvaro, *Os brasileiros e a democracia*, São Paulo: Editora Ática, 1995
- Motta, Rodrigo Patto Sá, *Em guarda contra o perigo vermelho: o anticomunismo no Brasil (1917-1964)*, São Paulo: Perspectiva / Fapesp, 2002
- Napolitano, Marcos, *1964: história do regime militar brasileiro*, São Paulo: Contexto, 2014

- Nicolau, Jairo, «Partidos na República de 1946: velhas teses, novos dados», en *Dados*, 2004, (47), 1
- O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C., *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*, São Paulo: Vértice / Revista dos Tribunais, 1988
- Padrós, Enrique Serra, «Repressão e violência: segurança nacional e terror de Estado nas ditaduras latino-americanas», en Carlos Fico et al., eds., *Ditadura e democracia na América Latina: balanço histórico e perspectivas*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, 143-178
- Prado, Luiz Carlos Delorme, Earp, Fábio Sá, «O 'milagre' brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda», en Jorge Ferreira, Lucilia de Almeida Neves Delgado, eds., *O Brasil Republicano: o tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*, V.4, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, 207-241
- Rocha, Antônio Sérgio, «Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização», en *Lua Nova*, 2013, (88), 29-87
- Santos, Fabiano, «A República de 46: separação dos poderes e política alocativa», en Carlos Ranulfo Melo, Manuel Alcántara Sáez, eds., *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, 39-72
- Tavares de Almeida, Maria Hermínia, «O Estado no Brasil contemporâneo: um passeio pela história», en Carlos Ranulfo Melo, Manuel Alcántara Sáez, eds., *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, 17-37.

INVESTIGACIÓN Y ENJUICIAMIENTO DE LOS DELITOS DE LA DICTADURA

CARLOS ARTUR GALLO

INTRODUCCIÓN

La lucha para conseguir justicia por los crímenes perpetrados por la dictadura brasileña contrasta significativamente con la experiencia vivida en países vecinos del Cono Sur, especialmente Argentina. Si bien en algunos casos ha habido avances y logros parciales por parte de las víctimas y los familiares contra el régimen autoritario, en la práctica, en la mayoría de casos se muestra que ha sido imposible investigar y enjuiciar a los agentes de la represión debido a la ley de amnistía.¹

A la luz de esta situación, este capítulo trata de identificar la forma en la que se impartió justicia en relación con las violaciones ocurridas entre 1964 y 1985 (o no se impartieron) en el caso brasileño. Ofrezco una visión general que determina los avances logrados por el Poder Judicial hasta la fecha, así como los obstáculos que, incluso a día de hoy, evitan o complican la investigación y el enjuiciamiento de los responsables.

El capítulo se organiza en cuatro partes. La primera parte estudia la lucha por la amnistía en el país e identifica la forma en la que las leyes han afectado el pasado y el presente. La segunda parte del capítulo presenta datos sobre las tentativas de investigar y enjuiciar los crímenes de la dictadura durante las últimas décadas. La tercera parte se centra en el progreso conseguido en la identificación de los responsables de las violaciones y se sopesa la contribución de la Comisión Nacional de la Verdad (CNV). Finalmente, el capítulo concluye con recomendaciones para superar los obstáculos existentes.

LA LUCHA POR LA AMNISTÍA Y SU IMPACTO EN EL PASADO Y EL PRESENTE

Para comprender las dificultades a las que se enfrentaron las víctimas y sus familias en la lucha por la justicia contra la dictadura brasileña, es fundamental comprender el papel que cumplió la Ley de Amnistía enmendada por el régimen autoritario en el contexto de la transición. Considerada por los académicos como uno de los elementos no negociables de la transición² de Brasil, la amnistía concedida en virtud de la Ley N.º 6683 de 1979 se reclamó justo después de la primera gran oleada de represión y la casación de los mandatos practicados por el régimen (en el momento de estabilización del golpe de estado de 1964), pero hasta que no llegó la transición «lenta, gradual y segura» iniciada por el gobierno de Geisel (1974–1979) no comenzó la movilización más amplia por parte de la sociedad. La transición a la democracia en Brasil fue un proyecto político articulado desde dentro del régimen autoritario, encabezado por el dictador presidente Ernesto Geisel con la ayuda del mentor de la DSN, el General Golbery do Couto e Silva. Esta transición, de larga duración y firmemente controlada, no comenzó de forma fortuita. El presidente Geisel, anticipando que la coalición civil-militar que ostentaba el poder perdería una gran parte de su legitimidad

y que esto solamente podía empeorar con la retracción económica dimanada del agotamiento del «milagro económico» de finales de 1974, emprendió la liberalización del régimen al aceptar los resultados de las elecciones celebradas en noviembre (cuando ganó la oposición).³ Al hacerlo, por un lado, garantizó la continuidad del proyecto conservador de modernización política que comenzó después de 1964 y, por otro, implantó una estrategia muy audaz a nivel político que garantizaría la interferencia del régimen en el transcurso de la transición.⁴

Entre avances y contratiempos, la transición continuó a un ritmo lento y muy controlado hasta que llegó a su fin con el sucesor de Geisel, el dictador presidente João Baptista Figueiredo (1979–1985), el último presidente de la dictadura civil-militar.

Tal y como hemos mencionado, la ley que garantizaba la amnistía de 1979 trajo consigo la movilización de la sociedad brasileña. La lucha por una «amnistía amplia, general e ilimitada», que cobró fuerza desde 1978 en adelante, puede considerarse como una suerte de resurrección de partes de la sociedad civil que estaban excepcionalmente disgregadas debido al endurecimiento de la represión después de 1968 tras la enmienda del AI-5.

Sin embargo, el movimiento que se transformó en la lucha por la amnistía y que fue posible por el inicio y el avance del proceso de liberalización se remonta a mayo de 1975, cuando se fundó el Movimiento Femenino Por la Amnistía (MFPA) en São Paulo, dirigido por la abogada Therezinha Zerbine.⁵

En junio de 1979, el gobierno envió el Proyecto de Ley de la Amnistía (PL N.º 14/1979) que había elaborado al Congreso Nacional. Calificada como «limitada», «miserable», «discriminatoria», «burocrática», «casuística», «parcial», «arbitraria», «silente» e incluso «cargada de odio» por los miembros de la oposición,⁶

1 Considero «agentes de la represión» a todas aquellas personas que colaboraron con el aparato de represión de la dictadura brasileña. Por lo tanto, el término abarca desde la gente vinculada a las Fuerzas Armadas que participaron en arrestos, torturaron, mataron o hicieron que desaparecieran opositores políticos del régimen autoritario a otros colaboradores como funcionarios del sistema judicial y empresarios.

2 Martins, Luciano. "A 'liberalização' do regime autoritário no Brasil", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead, eds., *Transições do regime autoritário: América Latina*, São Paulo: Vértice / Revista dos Tribunais, 1988, 129.

3 En las elecciones de 1974, la oposición anuente, representada por el MDB, obtuvieron 16 de 22 senadores y 160 de 364 diputados federales, lo que supone un aumento importante de su representación en el Congreso Nacional. Véase: Velasco e Cruz, Sebastião C., Martins, Carlos Estevam, "De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-História da 'Abertura'", en Bernardo Sorj, Maria Hermínia Tavares de Almeida, eds., *Sociedade e política no Brasil pós-64.*, São Paulo: Brasiliense, 1984, 51.

4 Arturi, Carlos S., "O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro", en *Revista de Sociologia e Política*, 2001, (17), 17.

5 Rodeghero, Carla, Dienstmann, Gabriel, Trindade, Tatiana, *Anistia ampla, geral e irrestrita: história de uma luta inconclusa*, Santa Cruz: Edunisc, 2011.

6 Mezarobba, Glenda, *Um acerto de contas com o futuro: a anistia e suas consequências: um estudo do caso brasileiro*, Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003, 35.

la amnistía propuesta contradecía claramente la exigencia de los Comités Brasileños por la Amnistía (CBA) de que la ley fuera más «amplia, general e ilimitada». A fin de cuentas, además de no permitir que aquellas personas acusadas de «terrorismo» se beneficiaran de la ley (en los casos de expropiaciones, secuestros y ataques personales cometidos por militantes de izquierdas), de conformidad con su art. 1, sección 2, la concesión de subsidios por los «crímenes conexos» que consta en el art. 1, sección 1, demostraba que el gobierno tenía la intención de declarar una amnistía recíproca (que implicaba a los agentes de la represión).

La amnistía aprobada por el Congreso Nacional el 22 de agosto de 1979 y autorizada por el General Figueiredo el día 28 no satisfizo la demanda presentada durante los años 70 por los movimientos sociales. No era amplia, ni general ni ilimitada. Era «inteligente desde una perspectiva política».⁷ Utilizando terminología de contenido polémico a nivel jurídico (los «crímenes conexos» del artículo 1 de la Ley) y apoyándose en una interpretación exhaustiva que respetarían sobre todo sus seguidores, los militares en el poder garantizaron la impunidad de aquellos que habían violado los derechos humanos de presos políticos y de personas perseguidas.

Por ello, la tesis de la «amnistía recíproca» ganó legitimidad, especialmente en el momento de la aprobación de la Ley N.º 6683, ley que se citaría durante las siguientes décadas siempre que alguien tratara de hablar sobre la posibilidad de castigo o, como mínimo, se aclararan los crímenes perpetrados por el aparato de la represión.

Además, haciendo uso de la «lógica de reconciliación nacional»,⁸ el último gobierno de la dictadura garantizó su control del proceso de transición a la democracia mediante la impunidad de facto al establecer tres tipos de silencios al respecto: un silencio sobre la tortura y los torturadores, un silencio sobre el apoyo de la sociedad a la dictadura y un silencio sobre las propuestas revolucionarias de izquierdas que sucumbieron por la represión.⁹

A pesar de los críticos, la interpretación de la amnistía recíproca calmó en parte los ánimos de los más extremistas, que temían la posibilidad de «revanchismo» por parte de las víctimas de la represión. Por un lado, la Ley permitía que miles de exiliados políticos regresaran al país y otros tantos salieran de la clandestinidad. Por otro, permitió que el gobierno de Figueiredo llevara a cabo la transición iniciada por la administración previa sin grandes problemas.¹⁰ Además de la conmoción generalizada que provocó el regreso de exiliados y la liberación de una gran parte de los prisioneros políticos, la movilización de los CBA iba perdiendo su fuerza poco a poco, lo que provocó que se diera muy poca prioridad a los límites de la amnistía en el programa político de la transición.

INVESTIGACIÓN Y ENJUICIAMIENTO DE LOS CRÍMENES PERPETRADOS POR LA DICTADURA BRASILEÑA

Durante el periodo de la dictadura ya se habían presentado ante el Poder Judicial solicitudes legales por parte de los familiares de muertos y desaparecidos por motivos políticos en Brasil. No obstante, las iniciativas emprendidas en la esfera jurídica (tanto civiles como penales) no tuvieron mucho éxito hasta mediados de los 90. Además de las dificultades para acceder a los archivos de la represión (que limitaban y aún limitan la presentación de

pruebas) y el retraso en el enjuiciamiento de casos que implican crímenes cometidos por los agentes de la represión, también prevalecía la barrera interpretativa de la Ley de Amnistía.¹¹

Esta ley, como he mencionado en la primera sección de este capítulo, se consolidó como la principal barrera a la que se enfrentaba la lucha por la memoria, la verdad y la justicia en el caso brasileño, y se considera un elemento esencial en el proceso de transición iniciado en 1974. En abril de 2010, más de tres décadas después de aprobar la ley, en las esferas más altas del poder judicial nacional se comenzó a debatir su alcance. En esta ocasión, durante el enjuiciamiento de la Alegación de Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF) N.º 153 (presentada por el Consejo Federal del Colegio de Abogados Brasileño – OAB en 2008), el Tribunal Supremo Federal (STF) decidió, por mayoría de votos de sus miembros, que debía mantenerse la interpretación de la ley que garantizaba la amnistía recíproca, por muy cuestionada y polémica que fuese. En términos generales, el argumento utilizado para rechazar la solicitud presentada por el Consejo Federal del OAB se basaba en la idea de que el contexto de la transición democrática justificaba la necesidad de hacer concesiones recíprocas tanto por parte del régimen autoritario como por sus opositores, algo que sugiere que la impunidad de los agentes de la represión es el «precio de la transición», así como una interpretación acorde a la cual la reciprocidad de la amnistía quedaría garantizada a pesar de la imprecisión del texto de la ley.¹²

El fallo del STF, además de contravenir los reglamentos nacionales para la protección de los derechos humanos e ir en dirección opuesta del acuerdo de la IACHR (según el cual las autoamnistías no son válidas), tuvo una consecuencia directa que puede verse en el siguiente caso: a nivel internacional, se dictan fallos que condenan la actuación brasileña y mencionan que las autoamnistías no son válidas, como mencionó la IACHR cuando enjuició el caso de las personas desaparecidas en la Guerra de

7 Arturi, Carlos S., *Op. cit.*, 18.

8 Mezarobba, Glenda, “Anistia de 1979: o que restou da lei forjada pelo arbítrio?”, en Cecília MacDowell Santos, Edson Teles, Janaína de Almeida Teles, eds., *Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil*, v.2, São Paulo: Hucitec, 2009, 372–385.

9 Reis Filho, Daniel Aarão, “O governo Lula e a construção da memória do regime civil-militar”, en António Costa Pinto, Francisco Carlos Palomanes Martinho, eds., *O passado que não passa: a sombra das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, 217–218.

10 Si bien algunos miembros del sector militar más extremo habían cedido a la liberación del régimen, continuaba habiendo voces que se alzaban contra la idea de que los militares dejaran el poder. A este respecto, entre 1980 y 1981 hubo explosiones atribuidas a miembros de la extrema derecha y el sector militar extremista, que trataban de bloquear la apertura política. El caso más emblemático, que aún precisa de aclaraciones, fue la explosión de una bomba en RIOCENTRO, acaecida el 30 de abril de 1981 en Rio de Janeiro. Durante un espectáculo para recaudar fondos en beneficio de sectores de izquierdas, un capitán y un sargento vinculados al DOI-CODI murieron en un aparcamiento del lugar debido a la explosión de una bomba. En aquel momento, se decía que con la explosión se pretendía que cundiera el pánico, además de culpar a la izquierda del ataque. Véase: Skidmore, Thomas, *Brasil: de Castelo a Tancredo*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, 442–447.

11 Almeida Teles, Janaína de, “Os familiares de mortos e desaparecidos políticos e a luta por ‘verdade e justiça’ no Brasil”, en Edson Teles, Vladimir Safatle, eds., *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*, São Paulo: Boitempo, 2010, 272–281.

12 Véase: Supremo Tribunal Federal, Acórdão da ADPF nº 153, 2010, <http://www.stf.gov.br> Fecha de acceso: 30 de junio de 2021.

guerrillas Araguaia y en el caso Herzog¹³; al mismo tiempo, a nivel interno, las instancias más altas del Poder Judicial adoptan una posición divergente.

La interpretación de la amnistía, reforzada por el STF en 2010, refleja la forma en la que el Poder Judicial lidia con las cosas que involucran crímenes de la dictadura durante la transición, tanto en la rama civil como la penal.

LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES EN LA ESFERA CIVIL

En lo que concierne a los procesos legales enjuiciados en la rama civil, un análisis llevado a cabo por Criméia Schmidt de Almeida¹⁴ y Janaína de Almeida Teles¹⁵ demuestra que muchas propuestas por parte de familiares de las víctimas de la represión dirigidas a exigir responsabilidades al Estado brasileño por la muerte y la desaparición de opositores al régimen civil-militar llegaron a buen puerto. En general, estos procesos acababan o en el reconocimiento de la responsabilidad del Estado por los crímenes de los agentes de la represión o, en algunos casos, la concesión de una compensación económica para los familiares de las víctimas. Estos resultados son en parte positivos en lo que concierne a la memoria de las víctimas, pero no contribuyen al progreso para su derecho a la verdad y la justicia. Dicha incapacidad se debe a lo siguiente: 1) no se aclararon las circunstancias reales de las violaciones cometidas por el aparato represivo; 2) a pesar de algunas excepciones, como el caso presentado ante el Tribunal Federal por la viuda del sargento Manoel Raymundo Soares (quien falleció en 1966), no se identificaba a los agentes que cometían los crímenes; 3) dada la interpretación de la amnistía recíproca, no era posible exigir responsabilidades individuales a los agentes implicados en las violaciones.

Aun así, en febrero de 1982 parte de los familiares de 22 guerrilleros que desaparecieron en la región de Araguaia interpusieron una demanda por lo civil con la que exigían al Estado brasileño que localizaran y trasladaran los cuerpos de los militantes, entre otras cosas. Este proceso se haya en curso, y actualmente se encuentra en fase de ejecución de sentencia. Hasta el momento, ha contribuido en gran medida al caso de 2003, cuando la juez Solange Salgado, de la 1.ª Sección del Tribunal Federal del Distrito Federal, reconoció la legitimidad de lo que exigían y ordenó al Estado brasileño que localizara los cuerpos de 70 militantes del PCdoB que desaparecieron en la primera mitad de los años 70 y que presentara los documentos pertinentes.¹⁶

No obstante, en otros ejemplos destaca la ambigüedad presente en el enfoque de las instituciones judiciales de los casos que implican represión política. Si bien el caso presentado por la familia Teles en 2005 obtuvo una sentencia declarativa que reconocía la implicación de Carlos Alberto Brilhante Ustra, un agente de la represión, en actos perpetrados contra esta familia de activistas políticos vinculados con el Partido Comunista de Brasil (PCdoB), en la década de los 70, un juez del Tribunal Federal de Río de Janeiro aceptó las peticiones presentadas por el Club Militar en 2015 para declarar nula la amnistía concedida por la Comisión de Amnistía a Carlos Lamarca (una víctima de la dictadura).

Si bien ambos casos mencionados anteriormente implican la materialización del derecho a la memoria y la verdad a través de medios alternativos, el impacto que tiene mantener la interpretación de la amnistía recíproca queda patente en ambos casos, ya que limita el contenido de los procesos y los resultados obtenidos.

EL ENJUICIAMIENTO PENAL DE LOS DELITOS DEL APARATO REPRESIVO

Tal y como se ha mencionado, en la rama jurídica penal no hubo progreso entre la década de los 70 y los 2000. Por lo general, los tribunales consideraban que los crímenes cometidos por los agentes de represión estaban amnistiados o habían prescrito y bloqueaban su investigación. Por lo tanto, no se investigó, sentenció ni castigó a ni un solo agente de la represión brasileña. En la última década, un grupo de fiscales del Ministerio Público Federal (MPF) presentaron una serie de acciones legales dirigidas a exigir responsabilidades penales a los agentes de la represión por las violaciones ocurridas durante la dictadura. Puede pensarse que esta iniciativa es capaz de generar nuevos resultados para las víctimas, sus familias y las organizaciones de derechos humanos.

Según los datos del MPF,¹⁷ entre los años 2012 y 2016, se interpusieron 27 denuncias en las que se acusaba a 47 agentes de la represión implicados en 43 tipos de delitos. Hasta 2016 había 11 tipos de delitos incluidos en las denuncias. Más del 75 % de los delitos implicaban actos relacionados directa o indirectamente con víctimas fatales de la represión política: homicidio calificado (11 casos), falsedad ideológica (9 casos), secuestro calificado (7 casos) y ocultación de un cadáver (6 casos). En lo que concierne a la profesión de los denunciados, 21 de ellos formaban parte del Ejército brasileño, lo que representaba casi el 50 % de los acusados por los crímenes de la dictadura. Además de las Fuerzas Armadas, también se dictaminó que miembros de otras fuerzas de seguridad, como la Policía Militar (7 personas) y la Policía Civil (9 personas) eran responsables de haber violado derechos humanos durante la dictadura. Aunque son personas directamente vinculadas con el poder militar y otras fuerzas de seguridad las que encabezan la lista de denunciados, ya que suponen aproximadamente el 75 % de los acusados, también hay civiles presentes en la lista, como el caso de una persona identificada como «perro» (un infiltrado en grupos de oposición política a la dictadura) y 8 casos de personas vinculadas al IML (Instituto de Medicina Legal), la mayoría de ellos acusados de cometer falsedad ideológica en los informes que certificaban la muerte de víctimas de represión.¹⁸

13 Véase: Bernardi, Bruno Boti, "O Brasil condenado: a lei de anistia no sistema interamericano de direitos humanos", en Carlos Artur Gallo, ed., *Anistia: 40 anos, uma luta, múltiplos significados*, Rio de Janeiro: Gramma, 2019, 215-250.

14 Almeida, Criméia Schmidt de et al., eds., *Dossiê ditadura: mortos e desaparecidos políticos no Brasil (1964-1985)*, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009, 45-46.

15 Almeida Teles, Janaína de, *Op. cit.*, 272-281.

16 No es posible profundizar en el análisis y debatir sobre este tema específico en esta sección. Desde que se interpuso esta demanda, una serie de acontecimientos nacionales e internacionales se están solapando, lo que ha provocado que no se haya encontrado una solución al respecto. Entre avances y contratiempos, Brasil fue condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IACHR) en 2010 y, a pesar de las apelaciones para retrasar la ejecución de la sentencia, se ha conseguido avanzar discretamente en lo que concierne a la localización de los cuerpos de las víctimas de la dictadura en la región donde tuvo lugar la Guerra de Guerrillas Araguaia. Si desea más información al respecto: Almeida, Criméia Schmidt de et al., *Op. cit.*; Almeida Teles, Janaína de, *Op. cit.*; Bernardi, Bruno Boti, *Op. cit.*; Brasil, Secretaria de Direitos Humanos, *Habeas Corpus: que se apresente o corpo: a busca dos desaparecidos políticos no Brasil*, Brasília: SDH, 2010.

17 Ministério Público Federal - MPF, *Crimes da ditadura militar*, Brasília: MPF, 2017, 25.

18 Ministério Público Federal - MPF, *Op. cit.*, 27.

TABLA 1: PROCESOS PENALES DE CRÍMENES DE LA DICTADURA BRASILEÑA: FALLOS JURÍDICOS CONFORME A LAS INSTANCIAS DEL PODER JUDICIAL

Instancia	Fallo	Cantidad
1.º grado	Contrario	17
	Favorable	4
2.º grado	Contrario	7
	Favorable	2
STJ	Contrario	3
	Favorable	0
TOTAL		33

Fuente: tabla producida por el autor de conformidad con: Ministério Público Federal, *Op. cit.*, 28.

En lo que concierne al progreso de las denuncias penales interpuestas desde 2012, la Tabla 1 muestra los fallos judiciales que ya se han dictado en estos procesos, incluida la instancia de apelación.

Una vista preliminar de la Tabla 1 indica que la interpretación jurídica contraria al procesamiento de casos penales relativos al castigo de los crímenes de la dictadura prevalece, habida cuenta de los fallos del Poder Judicial brasileño. Hasta el momento de la publicación organizada por el MPF, 27 de los 33 fallos (cerca del 82 %) desestimaban la continuación del proceso penal. Ninguno de los fallos juzgó el fundamento de ninguno de los casos. Todos ellos se basaban en el argumento de que la interpretación de la Ley de Amnistía justificaba el sobreseimiento de las acciones y la incapacidad de enjuiciar a los responsables de las violaciones.

En junio de 2021, se sentenció por primera vez a un agente de la represión por los crímenes cometidos durante la dictadura.¹⁹ Si bien supone un avance, no es una sentencia definitiva (pueden revocarla instancias superiores) y el denunciado puede apelar libremente.

En la práctica, Brasil continúa sin que ninguno de los responsables de las violaciones de derechos humanos durante la dictadura haya sido juzgado, sentenciado o haya cumplido sentencia. El progreso, cuando ocurre, es limitado y depende de lo que piense el juez que oye el caso, lo que deja patente la volatilidad jurídica actual que reina en el país.

IDENTIFICACIÓN DE LOS RESPONSABLES DE LAS VIOLACIONES

Si bien no ha habido apenas progreso en lo que respecta a la responsabilidad civil o penal de los agentes de la represión política, sí ha habido avances en cuanto a la identificación de los

responsables de parte de las violaciones cometidas durante el periodo de la dictadura. Esto sucede en tres circunstancias: 1) la identificación de los represores por parte de las víctimas, que reconocen a los perpetradores desde la fase final del proceso de transición; 2) la identificación de los agentes de la represión por parte de víctimas, familiares y organizaciones de derechos humanos a través de los archivos que se han abierto hasta ahora; 3) la asignación de responsabilidades, teniendo en cuenta la lista elaborada por la CNV que contenía personas implicadas en los crímenes cometidos por la dictadura.

Las dos primeras circunstancias mencionadas evidencian el enorme y constante esfuerzo del que han hecho gala las víctimas y las organizaciones de derechos humanos del país durante décadas. En ausencia de un mayor apoyo estatal, fueron las propias víctimas las que asumieron el deber de denunciar e identificar a los perpetradores en su lucha contra el olvido. En otras palabras, es otra forma más de particularizar un asunto que debería contemplarse como algo que es colectivo, público y un deber estatal.

Es precisamente a este respecto de tratar la cuestión como algo público y de lo que debe encargarse el propio Estado, quien fue el responsable de violar los derechos de sus ciudadanos en el pasado, cuando la labor llevada a cabo por la CNV entre 2012 y 2014 resulta excepcional. Tras una amplia labor de investigación documental y la declaración de los testigos, la CNV presentó a la sociedad una lista que contenía el nombre de 377 personas responsables de crímenes de la dictadura. Aunque estaba incompleta y se componía principalmente de nombres de personas fallecidas (debido a su avanzada edad), resulta una publicación relevante. Contrariamente, y teniendo en cuenta las cuestiones jurídicas expuestas en las secciones previas, la identificación de los implicados no provocó que se interpusieran acciones penales.

RECOMENDACIONES

En vista del panorama presentado en este capítulo, y habida cuenta de los obstáculos a los que se enfrentaban las demandas de justicia en el país, se recomienda lo siguiente:

- 1/ Que se abran todos los archivos sobre la represión, ya que la falta de acceso constituye una barrera que dificulta o incluso impide la lucha por la verdad y la justicia;
- 2/ Que se revise la interpretación de la Ley de la Amnistía para permitir que se enjuicie a los agentes de la represión por los crímenes cometidos durante la dictadura.

¹⁹ Pela primeira vez, Justiça condena penalmente repressor da ditadura brasileira e abre precedente histórico, en *El País*, 22/06/2021, <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-06-21/pela-primeira-vez-justica-federal-condena-penalmente-repressor-da-ditadura-brasileira-e-abre-precedente-historico.html>. Fecha de acceso: 30 de junio de 2021.

FUENTES UTILIZADAS Y LECTURAS ADICIONALES

Almeida, Criméia Schmidt de et al, eds., *Dossiê ditadura: mortos e desaparecidos políticos no Brasil (1964-1985)*, São Paulo:

Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009

Almeida Teles, Janaína de, "Os familiares de mortos e desaparecidos políticos e a luta por 'verdade e justiça' no Brasil", en Edson Teles, Vladimir Safatle, eds., *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*, São Paulo: Boitempo, 2010, 253-298

Arturi, Carlos S., "O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro", en *Revista de Sociologia e Política*, 2001, (17), 11-31

- Bernardi, Bruno Boti, “O Brasil condenado: a lei de anistia no sistema interamericano de direitos humanos”, en Carlos Artur Gallo, ed., *Anistia: 40 anos, uma luta, múltiplos significados*, Rio de Janeiro: Gramma, 2019, 215–250
- Brasil, Secretaria de Direitos Humanos, *Habeas Corpus: que se apresente o corpo: a busca dos desaparecidos políticos no Brasil*, Brasília: SDH, 2010
- Martins, Luciano. “A ‘liberalização’ do regime autoritário no Brasil”, en Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead, eds., *Transições do regime autoritário: América Latina*, São Paulo: Vértice / Revista dos Tribunais, 1988, 108–139
- Mezarobba, Glenda, *Um acerto de contas com o futuro: a anistia e suas consequências: um estudo do caso brasileiro*, Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003
- Mezarobba, Glenda, “Anistia de 1979: o que restou da lei forjada pelo arbítrio?”, en Cecília MacDowell Santos, Edson Teles, Janaína de Almeida Teles, eds., *Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil*, v.2, São Paulo: Hucitec, 2009, 372–385
- Ministério Público Federal – MPF, *Crimes da ditadura militar*, Brasília: MPF, 2017
- Pela primeira vez, Justiça condena penalmente repressor da ditadura brasileira e abre precedente histórico, in *El País*, 22/06/2021, <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-06-21/pela-primeira-vez-justica-federal-condena-penalmente-repressor-da-ditadura-brasileira-e-abre-precedente-historico.html> Fecha de acceso: 30 de junio de 2021
- Reis Filho, Daniel Aarão, “O governo Lula e a construção da memória do regime civil-militar”, en António Costa Pinto, Francisco Carlos Palomanes Martinho, eds., *O passado que não passa: a sombra das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, 215–233
- Rodeghero, Carla, Dienstmann, Gabriel, Trindade, Tatiana, *Anistia ampla, geral e irrestrita: história de uma luta inconclusa*, Santa Cruz: Edunisc, 2011
- Skidmore, Thomas, *Brasil: de Castelo a Tancredo*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988
- Supremo Tribunal Federal, *Acórdão da ADPF nº 153*, 2010, <http://www.stf.gov.br> Fecha de acceso: 30 de junio de 2021
- Velasco e Cruz, Sebastião C., Martins, Carlos Estevam, “De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-História da ‘Abertura’”, en Bernardo Sorj, Maria Hermínia Tavares de Almeida, eds., *Sociedade e política no Brasil pós-64.*, São Paulo: Brasiliense, 1984, 13–61.

REHABILITACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

CARLOS ARTUR GALLO

INTRODUCCIÓN

Las políticas en materia de memoria dirigidas a la rehabilitación o, en otras palabras, la reparación de las víctimas, varían ampliamente dependiendo de cada contexto y, sobre todo, del público al que estén dirigidas. Pueden lograrse a través de medidas que ofrecen una reparación simbólica, una indemnización económica, pensiones, prestación de servicios, la garantía de los derechos educativos o sanitarios, como becas o asistencia médica o la reintegración en el servicio público, entre otros.¹

Más específicamente, la reparación de las víctimas de la dictadura civil-militar brasileña (1964–1985), al contrario de lo que ocurrió en otros países que también vivieron dictaduras, se llevó a cabo de forma gradualmente, con lentitud y, sobre todo, tarde. La reparación de las víctimas de represión política, que se inició de forma efectiva en 1995 tras la enmienda de la Ley N.º 9140, ha comenzado a avanzar más de una década después de que el último dictador presidente abandonó el cargo, lo que puso fin al proceso de transición a la democracia.

El principal objetivo de este capítulo es ofrecer una vista general de las medidas que se crearon e implementaron en Brasil para abordar las demandas de reparación exigidas por las víctimas de la dictadura. Para ello, el texto está dividido en cinco partes. En la primera se determina la forma, el momento y las políticas que se promulgaron para la reparación a las víctimas del régimen autoritario brasileño. En la segunda y la tercera parte, respectivamente, se tratan los resultados y el estado actual de las medidas. La cuarta parte identifica las principales organizaciones de víctimas que existen en el contexto brasileño.² En la quinta y última parte, se hace un balance sobre el progreso y los límites relacionados con las medidas analizadas y se presentan recomendaciones para superarlos.

REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LA DICTADURA EN BRASIL: BASES JURÍDICAS Y MEDIDAS APLICADAS

La Ley N.º 6683/1979 (Ley de Amnistía) ofrecía en su texto la posibilidad de reintegrar en el mundo laboral a la gente que despidieron de sus cargos profesionales por motivos políticos.³ Aunque esta se aplicó en algunos casos en los años 80, durante la fase final del proceso de transición, el hecho es que las medidas de reparación efectivas para las víctimas de la dictadura no se redactaron e implementaron hasta 1995, diez años después de la salida del ejército del Poder Ejecutivo.

Más adelante se abordará la información relativa a la elaboración y aplicación de las que se consideraban las principales políticas en materia de memoria para la reparación de las víctimas de la dictadura de Brasil: a) la Ley N.º 9140/1995, b) la Ley N.º 10 559/2002 y c) la Ley N.º 12 528/2011.

LA LEY N.º 9140 DE 1995: LA «LEY DE LOS MUERTOS Y DESAPARECIDOS»

La Comisión de las Familias de los Activistas Políticos Muertos y Desaparecidos (CFMDP) sentó las bases para la Ley N.º 9140 de 1993, ya que organizó una reunión junto al grupo Tortura Nunca Mais, Amnistía Internacional y Human Rights Watch, entre otros, en la que se redactó el proyecto de ley (PL). Este proyecto de ley se entregó al ministro de Justicia y, posteriormente, al presidente Itamar Franco, quien lo presentaría ante el Congreso Nacional para someterlo a votación. En 1994, dada la frustración suscitada por el presidente, quien, incluso después de las vigiliadas celebradas en Río de Janeiro, Brasilia, Porto Alegre y Recife, dejó la cuestión sin resolver, los familiares consiguieron reunir firmas para que los representantes de los principales candidatos a la presidencia de la República⁴ redactaran un Documento de Compromiso Público (en el que constaran las cuestiones presentadas ante el ministro de Justicia).

En junio de 1995, tras la constante presión por parte de los familiares de los muertos y desaparecidos y por los miembros de las organizaciones internacionales de derechos humanos, el presidente Fernando Henrique Cardoso ordenó que Nelson Jobim, ministro de Justicia en dicho momento, hiciera que el asunto progresara, lo que se tradujo en el proyecto de ley N.º 869/95. Respaldo por la participación del CFMDP y miembros de otras organizaciones para la protección de los derechos humanos, el proyecto de ley se presentó para que lo examinara el Congreso Nacional, en el que, tras un breve debate, se procesó inmediatamente y el texto se aprobó sin enmendar el 4 de diciembre de 1995, lo que originó la Ley N.º 9140.⁵

No obstante, para que se aprobara el texto fue necesario que el presidente Fernando Henrique Cardoso garantizara a los representantes de las Fuerzas Armadas que los efectos que tendría la ley quedarían limitados por la interpretación de la amnistía recíproca. En otras palabras, incluso si la ley reconocía la responsabilidad del Estado brasileño por los crímenes perpetrados por el aparato de represión, esta no permitiría enjuiciamientos emprendidos contra los agentes involucrados en dichas prácticas.

1 Solís Delgadillo, Juan Mario, *Los tiempos de la memoria en las agendas políticas de Argentina y Chile*, Buenos Aires: Eudeba, 2015.

2 Si desea más información sobre el contexto de la represión política perpetrada durante la dictadura en Brasil, consulte el capítulo «Transformaciones en el sistema político brasileño».

3 Almeida, Eneá de Stutz e, «Memória, verdade, reparação e justiça: uma tese de resistência constitucional», *Justiça de Transição*, 04/10/2020, <http://justicadetransicao.org/wp-content/uploads/2020/10/memoria-verdade-reparacao-e-justica-1.pdf>

4 Véase: Almeida, Criméia S. de et al, eds., *Dossiê ditadura: mortos e desaparecidos políticos no Brasil (1964–1985)*, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009, 32–33; y: Brasil, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, *Direito à memória e direito à verdade*, Brasília: SEDH, 2007, 30–33.

5 Véase: Almeida, Criméia Schmidt de et al, *Op. cit.*, 33; y: Brasil, *Op. cit.*, 2007, 33–37.

La aprobación de la Ley de los Muertos y los Desaparecidos tuvo como resultado: a) el reconocimiento de la responsabilidad del Estado brasileño por las muertes y desapariciones de 136 personas que constaban como desaparecidos políticos en el Apéndice I de la Ley; b) la garantía de que las familias de las personas que constaban en el Apéndice podrían registrar su fallecimiento; c) la creación de la Comisión Especial sobre Muertes y Desapariciones Políticas (CEMDP) para que concediera compensaciones económicas a los miembros familiares de las personas que constan en la Ley; d) la posibilidad de que se procesaran nuevos casos que tuvieron lugar entre 1961 y 1979 (de conformidad con el plazo que ofrecía la Ley de Amnistía) y que se les concediera las respectivas indemnizaciones; e) el establecimiento de un monto mínimo (100 000,00 R\$⁶) para las indemnizaciones, y f) la prerrogativa de la CEMDP de solicitar a las entidades oficiales que presentaran los documentos adecuados para el análisis de las solicitudes.

Si bien la Ley permitió que se consiguieran avances innegables, el CFMDP señala que surgieron los siguientes problemas tras su aprobación: 1) se evitó que el Estado identificara y exigiera responsabilidades a los agentes implicados en los crímenes que ocurrieron durante la dictadura; 2) se dejó que el *onus probandi* recayera sobre los miembros de la familia; 3) no se instó al Estado brasileño a que localizara los cuerpos de los desaparecidos; 4) se excluyó la posibilidad de que otras partes interesadas presentaran solicitudes para reconocer muertes y/o desapariciones, lo que reforzó la idea de que los interesados eran única y exclusivamente los familiares de las víctimas, algo que negaba la naturaleza pública de la cuestión.⁷

En los años posteriores al principio de la labor de la Comisión Especial, los familiares lucharon contra las limitaciones de la Ley N.º 9140, lucha con la que exigían su revisión. Las solicitudes de revisión de la ley se aceptaron parcialmente en 2002 y 2004. En 2002, la Ley N.º 10 536 permitió que el plazo contemplado por la Ley N.º 9.140 (desde el 2 de septiembre de 1961 hasta el 15 de agosto de 1979) se ampliara hasta el 5 de octubre de 1988 (promulgación de la Constitución Federal actual). Posteriormente, en vistas a superar las dificultades de interpretación de la Ley N.º 9140 y sus usos, que se mencionaron en los juicios de la CEMDP, los familiares consiguieron que se aprobara la Ley N.º 10 815 de 2004. Según esta ley, la CEMDP reconocería los casos de personas a) a las que se hubiera asesinado en la calle, mientras participaban en marchas o en actos contra el régimen; b) que se suicidaran cuando recibieron una sentencia de prisión, cuando fueron arrestadas y torturadas o debido a trastornos psicológicos derivados de la represión.⁸

LEY N.º 10 559/2002: LA COMISIÓN DE AMNISTÍA

La Comisión de Amnistía, vinculada al Ministerio de Justicia hasta 2018, se creó en 2001 por parte del presidente Fernando Henrique Cardoso, quien controlaba (mediante la Medida Provisional convertida en la Ley N.º 10 559 de 2002) en artículo 8 de la Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT) de la Constitución Federal de 1988. Según el art. 8 de la ADCT, esta contemplaba la creación de una entidad gubernamental que se encargaría de: a) promover el reconocimiento de la condición de amnistía política para aquellas personas que, tras sufrir persecuciones por motivos políticos entre 1946 y 1988 —el periodo autoritario—, se les despidiera como resultado de las

modificaciones de los actos gubernamentales, y b) concederles la respectiva compensación financiera según cada caso.⁹

Durante años, la Comisión ayudó a diseminar y promover la memoria de la represión en el contrario con las siguientes medidas: 1) Las *Caravanas da Anistia*, sesiones de juicio público que se celebraron en todas las regiones del país entre 2007 y 2015; 2) la inauguración de 27 monumentos en memoria de los muertos y desaparecidos (en asociación con la Secretaría por los Derechos Humanos de la Presidencia de la República, y 3) la organización de eventos nacionales e internacionales para debatir esta cuestión.

Cabe señalar que las sesiones de juicio celebradas durante las *Caravanas* constituyen una actividad de naturaleza principalmente simbólica. Al final del análisis de las solicitudes aceptadas presentadas por las personas consideradas víctimas de persecución política, los miembros de la Comisión pedían perdón a las víctimas públicamente en nombre del Estado brasileño. Después, declaraban su amnistía y, si procedía, le concedían una indemnización.

LEY N.º 12 528/2011: LA COMISIÓN NACIONAL DE LA VERDAD

En lo que concierne al caso brasileño específicamente, el desarrollo de las políticas en materia de derechos humanos ha avanzado enormemente desde la Conferencia de Viena de 1993. Además de haber vuelto a integrar esta cuestión en el programa, la Conferencia sugirió que los países implicados en la protección de los derechos humanos pudiera reorganizarlas internamente¹⁰ mediante la elaboración de un «Programa Nacional de Derechos Humanos» (PNDH), un documento pensado para que los países que participaban en la reunión establecieran un programa para desarrollar las políticas en materia de derechos humanos y, además, los armonizaran con los parámetros internacionales establecidos por la Conferencia.

En Brasil, las dos primeras ediciones del documento —PNDH-1 y PNDH-2— se publicaron respectivamente en 1996 y 2002, durante los gobiernos del presidente Fernando Henrique Cardoso (1995–2002). No obstante, si solo contemplamos la publicación del PNDH-3 en diciembre de 2009, en el que se amplió significativamente el tratado de la memoria de la represión en el país, se reservó un eje orientativo específico para este asunto: el Eje VI, llamado Derecho a la Memoria y la Verdad.¹¹ Además de hacer constar la necesidad de preservar y promover la memoria de dicho periodo (Directriz N.º 24) y revisar la legislación que, promulgada por el ejército y basada en la DSN, continuaba aplicándose en el país (Directriz N.º 25), también contemplaba la creación de una Comisión Nacional de la Verdad (Directriz N.º 23).

Antes de publicar la nueva edición del Programa, en diciembre de 2009 se trató de imponer la necesidad de que la refrendaran todos los ministerios para que las directrices establecidas

6 En dicho momento, en torno a 100 000,00 dólares americanos.

7 Almeida, Criméia Schmidt de et al, *Op. cit.*, 33–34.

8 Brasil, *Op. cit.*, 2007, 44–46.

9 Brasil, Ministério da Justiça, Comissão de Anistia, *Cartilha Informativa da Comissão de Anistia*, Brasília: CA/MJ, 2011.

10 Koerner, Andrei, “O papel dos direitos humanos na política democrática: uma análise preliminar”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2003, (18), 53, 143–157.

11 Brasil, Secretaria de Direitos Humanos, *3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*, Brasília: SDH, 2010b.

por las conferencias que prepararon el documento¹² gozaran de mayor legitimidad. La publicación del Programa se retrasó casi un año porque el Ministerio de Defensa se oponía a que se investigaran las violaciones ocurridas durante el periodo autoritario.¹³

Entre finales de 2009, cuando se publicó el PNDH-3, y a principios de 2010, se produjeron una serie de manifestaciones públicas y debates controvertidos sobre la publicación de la nueva edición del Programa y, sobre todo, por el contenido del Eje Orientativo VI. La controversia, que implicaba por un lado a los defensores de los derechos humanos y, por otro, a las Fuerzas Armadas, representadas por el ministro de Defensa con Nelson Jobim, era un reflejo de la profundidad con la que ciertas ideas habían permeado en la opinión pública desde la transición a la democracia. La tesis de la amnistía recíproca la plantearon las Fuerzas Armadas y la opinión pública, quienes defendían la idea de que debían olvidar todo lo ocurrido, ya que muchos de los crímenes habían sido perpetrados por militantes de izquierda. Los debates suscitaron una tensión importante que llevó a la retirada del Gobierno Federal, quien en mayo de 2010 editó el Decreto N.º 7177, en virtud del cual se cambiaban las disposiciones del Programa.

De conformidad con el Decreto, el periodo que debía investigar la Comisión Nacional de la Verdad, al que en la versión original del PNDH-3 se hacía referencia como el periodo de la dictadura, incluiría todos los crímenes perpetrados por el Estado brasileño entre 1946 y 1988, y también se reforzaba la Ley de la Amnistía (Ley N.º 6683 de 1979), que actuaría como límite objetivo a su labor. Por lo tanto, la entidad asumiría la responsabilidad de aclarar los crímenes cometidos por la represión, pero no de castigar a los responsables.

Desde otro punto de vista, las controversias y conmociones provocadas por la publicación del nuevo texto del PNDH retrasó los procedimientos del Proyecto de Ley que creó la Comisión de la Verdad (PL N.º 7736 de 2010). El proyecto no quedó aprobado por las dos Cámaras del Congreso Nacional hasta octubre de 2011, mientras que la ley que permitía su creación (Ley N.º 12 528/2011) fue promulgada por la presidenta Dilma Rousseff en noviembre de ese mismo año. Posteriormente, la Comisión Nacional de la Verdad (CNV) inició sus actividades el 16 de mayo de 2012 (casi dos años y medio después de la publicación del PNDH-3).

Además del periodo que investigaría la Comisión y que abarcaba los crímenes perpetrados en una coyuntura política democrática (desde 1946 al golpe de estado de 1964), los grupos de derechos humanos vieron cómo sus expectativas quedaban cercenadas por otras dos limitaciones. La primera de ellas atañía al número reducido de miembros: solamente había siete personas para analizar los crímenes cometidos durante casi 50 años de historia, en un país tan grande como es Brasil. La otra limitación estaba relacionada con el plazo de validez de la labor de la Comisión: inicialmente, solamente sería de dos años; no obstante, en diciembre de 2013, la presidencia de la República amplió el plazo, así que la fecha límite para el cierre de las actividades se amplió hasta diciembre de 2014.

SATISFACCIÓN SOCIAL

Las medidas dirigidas a la rehabilitación y/o reparación de las víctimas de un régimen autoritario pueden analizarse —en cuanto a su eficacia— observando la capacidad que ofrecen para contemplar tanto su público específico como lo concerniente a su capacidad de llegar a la población general. A fin de cuentas, la

reparación no puede contemplarse como algo exclusivo de quienes sufrieron la violencia política, ya que los crímenes perpetrados por la dictadura deben entenderse y reconocerse como algo que afecta a la sociedad en su conjunto.¹⁴

Teniendo esto en cuenta, podemos observar la satisfacción social dimanante de la aplicación de las políticas de reparación en el contexto brasileño basándonos en dos aspectos: por un lado, a la cantidad determinada de personas que se beneficiaron de las medidas y, por otro, a los datos sobre su capacidad de alcance en relación con la sociedad en general. La primera categoría de análisis mencionada puede verificarse con mayor facilidad. En el caso de la segunda, resulta difícil ser precisos, habida cuenta de la ausencia de encuestas de opinión sobre el tema, así como de otros medios utilizados para verificar las medidas alcanzadas que contemplaban a amplios sectores de la población. En parte, podríamos pensar de forma residual sobre la satisfacción social suscitada por las medidas de reparación al observar si los datos sobre su desempeño están a disposición de la población general.

SOBRE LA LEY N.º 9140/1995:

Hasta 2006, teniendo en cuenta los 10 años de valoración de las 475 solicitudes presentadas ante la CEMDP, se reconoció la muerte y/o desaparición de otras 221 personas, además de las víctimas a las que se hace referencia en la Ley Suplementaria, lo que otorgaba una compensación a las familias.¹⁵ En 2007, con el objetivo de sistematizar y diseminar los resultados de sus actividades, la Comisión Especial publicó un informe en forma de libro, *Direito à Memória e à Verdade* (Derecho a la Memoria y la Verdad). Desde entonces, la CEMDP ha continuado sus actividades, dedicándose a lo siguiente: 1) evaluar los nuevos casos; 2) organizar una base de datos genérica para ayudar a identificar los restos que se han rescatado y/o puedan rescatarse de fosas clandestinas; 3) participar en grupos de trabajo creados para localizar e identificar restos de las víctimas de la represión y ofrecerles asesoramiento.¹⁶

SOBRE LA LEY N.º 10 559/2002:

Hasta 2015, la Comisión de Amnistía llevó a cabo más de 90 ediciones de las *Caravanas*. A otro respecto, la Comisión publicó desde 2009 a 2016 ediciones del boletín *Anistia Política e Justiça de Transição* (Amnistía Política y Justicia de Transición) con el objetivo de diseminar los estudios y como tentativa de promover el debate sobre esta cuestión entre investigadores, activistas políticos y demás partes interesadas. El boletín, que se publicaba tanto en formato físico como electrónico, se distribuía de forma gratuita y podía accederse a él desde la página web oficial de

12 Brasil, *Op. cit.*, 2010b, 11.

13 IPEA, *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, Brasília: IPEA, 2010, 285.

14 Según: Gallo, Carlos Artur, "Pensar o passado, construir o futuro, fortalecer a democracia: políticas de memória e memória da ditadura no Brasil", en Cristiano Engelke, Nilton Sainz, eds., *Sombras no Extremo Sul: luzes sobre o passado ditatorial no Sul gaúcho*, Rio Grande: Editora da FURG, 2019, 169–192; y: Solís Delgado, Juan Mario, *Op. cit.*

15 Brasil, *Op. cit.*, 2007, 46–47.

16 Brasil, Secretaria de Direitos Humanos, *Habeas Corpus: que se apresente o corpo: a busca dos desaparecidos políticos no Brasil*, Brasília: SDH, 2010a, 136–138.

la Comisión. Este presentaba principalmente obras académicas y análisis de especialistas sobre las políticas que tratan la memoria de la represión y que permiten conceder compensaciones pecuniarias o simbólicas a las víctimas de la violencia en Brasil o en otros países que han sufrido regímenes autoritarios, y también publicaba entrevistas con actores esenciales de la lucha por la memoria, la verdad y la justicia, así como documentos sobre la dictadura brasileña.

Entre 2002 y 2021, se presentaron más de 79 000 solicitudes de amnistía ante la Comisión. De dicha cantidad, se evaluaron y finalizaron 71 703, muchas de las cuales concedían una compensación a las víctimas y/o sus familias. Cerca de 6400 casos están a la espera de análisis y juicio.

SOBRE LA LEY N.º 12 528/2011:

Entre mayo de 2012 y 2014, la CNV celebró o apoyó 80 audiencias públicas (en varias regiones del país) con víctimas de la dictadura, testigos e incluso agentes de la represión a los que citaron para que prestaran declaración. Se recabaron más de 1000 testimonios en actividades públicas o de carácter privado. Durante este mismo periodo, los equipos de trabajo creados dentro de la Comisión llevaron a cabo investigaciones e investigación documental en diversas entidades y archivos públicos. El 10 de diciembre de 2014, la CNV entregó el informe final de sus actividades a la presidenta Dilma Rousseff.

El informe final, que contenía dos mil páginas, se dividía en tres volúmenes. En el primero se establecen los objetivos de la Comisión, se presenta una vista general de la historia política de Brasil desde 1946 en adelante, se detalla el funcionamiento de la estructura represiva en el país y las técnicas que utilizaban los agentes estatales durante la dictadura. En él se remarcan las conexiones entre la estructura represiva de Brasil y la de los países colindantes, que actuaban de forma coordinada en el marco de la campaña de represión internacional «Operación Cóndor». Además, aparte de exponer la cadena de mando en dicho periodo, valora el balance de represión y nombra a 377 personas directa o indirectamente responsables de los crímenes perpetrados en dicho periodo (muchas de las cuales ya habían fallecido) y establece un conjunto de 29 recomendaciones.

El segundo volumen analiza la función que cumplió parte de la sociedad civil y de la esfera empresarial en el golpe de estado y durante la dictadura, así como las diversas formas de oposición y resistencia a la toma de poder militar y la ocupación del país. Además, se presentan datos relativos a la represión practicada contra segmentos específicos de la sociedad brasileña: desde miembros de las Fuerzas Armadas que estaban contra la toma de poder en 1964 a los trabajadores urbanos, gente de a pie, la población indígena, personas religiosas, del colectivo LGBT, profesores y estudiantes universitarios.

En el tercer y último volumen del informe consta una lista y el consiguiente perfil de 434 personas cuya muerte o desaparición quedó reconocida como consecuencia de la violencia política perpetrada entre 1946 y 1988. Esta lista, a la que se hace referencia en la «Introducción al Volumen 3» como una lista sujeta a revisión, sigue adoleciendo de limitaciones reconocidas por los miembros de la CNV, que se atribuyen a la falta de colaboración de los miembros de las Fuerzas Armadas.

Con el objetivo de prevenir la reproducción de los comportamientos antidemocráticos mostrados por las Fuerzas Armadas,

de relativizar el hecho de que se mantuvieran como miembros con veto en la nueva democracia y de poner fin a la impunidad por los crímenes cometidos en nombre del régimen autoritario, la CNV sugirió las siguientes medidas (entre otras) en el conjunto de 29 recomendaciones presentadas en el informe final: a) que las Fuerzas Armadas brasileñas reconocieran públicamente la represión que llevaron a cabo sus agentes durante el periodo investigado por la Comisión de la Verdad; b) que se investigara la responsabilidad civil, penal y administrativa de las personas involucradas en violaciones de los derechos humanos durante la dictadura y respondieran ante dicha responsabilidad, al contrario de lo establecido por la Ley de Amnistía; c) que el plan de estudios de las academias militares se reformulara usando como base los valores democráticos y el respeto por los derechos humanos; d) que se prohibieran las actividades oficiales que celebraban el golpe de estado de 1964; e) que se mejorara y fortaleciera el sistema nacional para la prevención y la lucha contra la tortura; f) que se revocara la Ley de Seguridad Nacional; g) que se extinguiera la Justicia Militar estatal, y h) que se hiciera efectivo el derecho de acceso a los archivos sobre la represión.

El documento, aunque limitado, representaba un avance en el tratamiento del tema a nivel nacional. Además de señalar a los responsables de varias violaciones de los derechos humanos y recomendar una serie de medidas contra la impunidad restante, suma al debate de la dictadura civil-militar el reconocimiento de al menos tres aspectos importantes, a saber: 1) la existencia de un apartado de represión organizado que operaba en todas las regiones del país y cometió violaciones de forma sistemática durante el periodo de la dictadura; 2) el alcance de la represión: según los datos presentados en el informe, la represión política no se limitaba a los movimientos armados, sino que también afectaba a los trabajadores urbanos y rurales, los profesores y estudiantes universitarios, los disidentes militares, la población indígena y el colectivo LGBT+; 3) la participación de segmentos civiles en el golpe de estado y la dictadura, haciendo hincapié en la función de los emprendedores, que se beneficiaron de la modernización económica lograda por la dictadura por su importancia para el mantenimiento del régimen.

Todas las medidas mencionadas aquí pueden consultarse en las páginas web oficiales, mantenidas por el Gobierno Federal, en donde podrá obtener datos parciales sobre las políticas aplicadas:

- CEMDP: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/cemdp>
- Amnesty Commission: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/comissao-de-anistia-1>
- CNV: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/>

Sin embargo, las páginas web de las dos primeras entidades han sufrido cambios en los últimos años y, por ello, se ha eliminado una cantidad considerable de datos, además de materiales e informes que antes estaban disponibles en internet. Además, en los últimos años también ha habido problemas con el acceso a la página web de la CNV, donde es posible descargar el informe final y otros informes parciales redactados por la Comisión. La página no ha estado disponible en más de una ocasión, lo que preocupa a los grupos de víctimas de la dictadura, las organizaciones de derechos humanos y los investigadores.

COYUNTURA ACTUAL

El contexto político reciente, manchado por la aprobación de la destitución de la presidenta Dilma Rousseff en 2016 y las elecciones presidenciales en 2018 en las que se eligió a un político

de extrema derecha, afectó directamente a la continuidad de las actividades relativas a las principales políticas de reparación del país desde los años 90.

En lo que concierne específicamente a la Comisión de Amnistía, cuando el golpe de estado parlamentario que destituyó a Dilma Rousseff de la presidencia y su vicepresidente, Michel Temer, asumió el cargo en agosto de 2016, esta sufrió una profunda reestructuración que repercutió en su rango de acciones.¹⁷ Además de que el nuevo gobierno había alterado la composición de la comisión de forma profunda y arbitraria, quedó patente que el ritmo y el formato de su labor habían cambiado. Ya no tenían lugar más *Caravanas* ni disculpas públicas, y se denunció una tentativa de debilitar sus funciones. Esta denuncia queda corroborada por la ausencia de publicidad de la labor de la comisión y el hecho de que su autonomía se ha visto reducida. Sus decisiones empezaron a someterse al examen de la Abogacía General de la Unión (AGU), que negó la concesión de varias indemnizaciones.¹⁸

Desde enero de 2019, en vista de la investidura de Jair Bolsonaro como presidente de la República, la Comisión sufrió nuevas modificaciones que implicaron que las medidas tomadas desde el gobierno de Temer (2016–2018) se intensificaran. La primera hace referencia a la reubicación de la entidad, que estaba vinculada al Ministerio de Justicia desde su origen y pasaba al Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos (MMFDH). Si bien puede parecer procedente que se reubique a un ministerio dedicado a los derechos humanos, ya que su afinidad temática es evidente, el cambio es más complejo de lo que parece. El gobierno creó el MMFDH después de una reforma ministerial marcada por la controversia y abanderada por Damares Alves, una figura asociada con la llamada «inclinación ideológica» del gobierno y que representa a los sectores evangélicos y conservadores vinculados al nuevo presidente.

Se trata de un cambio que supone un importante punto de inflexión simbólico y político para el Gobierno Federal en lo que concierne a la forma en la que se han tratado las cuestiones conexas a la reparación de las víctimas de la dictadura durante más de quince años en el país. Esta cuestión, íntimamente asociada a la justicia, ahora es responsabilidad de un ministerio que, si bien lleva el término «derechos humanos» en su nombre, claramente se creó para subordinar la garantía de dichos derechos a una visión estereotipada, conservadora y religiosa.

Su reubicación a un nuevo ministerio también afectó a otros problemas que, precisamente, guardan relación con la labor de la Comisión de Amnistía. Los cambios en la composición de la entidad, la pérdida de transparencia a la hora de publicar la información, las alteraciones en las páginas web, la eliminación de materiales (libros, revistas e informes) redactados por la comisión durante años; todas ellas son medidas que han contribuido durante el primer año de gobierno de Bolsonaro a la deceleración y desmantelamiento de una política pública que se había aplicado con éxito durante años. En lo que concierne a la forma en la que empezó a llevarse a cabo el análisis de las solicitudes, el formato aplicado desde 2016 se consolidó bajo los auspicios del nuevo ministerio. Eso implica que los juicios, que con frecuencia eran públicos y mostraban apologeticos para con las víctimas, comenzaron a celebrarse a puerta cerrada, de forma impersonal.

Un cambio importante fue la alteración del estatuto de la Comisión para reducir las posibilidades de presentar una apelación administrativa a los fallos dictados por la entidad. Solamente podrían presentar apelación aquellos cuya solicitud se hubiera rechazado total o parcialmente.

Otro cambio polémico, impuesto por la nueva administración fue la desvinculación del reconocimiento del estatus de amnistía política de la concesión de posibles compensaciones económicas a las víctimas. Antes, la amnistía de las personas implicaba, en virtud del mismo fallo, la concesión o no de una compensación pecuniaria por los daños y perjuicios provocados por la persecución política. Desde 2019, con el objetivo de recibir dicha indemnización, es necesario que el interesado o interesada solicite una orden judicial. Según Víctor Neiva, representante de los amnistiados políticos de la Comisión al que destituiría la ministra Damares Alves en octubre de 2019, la medida supone un importante paso atrás para las víctimas de la dictadura, quienes, además de esperar años para que se les conceda la amnistía, tendrán que esperar indefinidamente e involucrarse en procesos jurídicos para recibir una compensación económica.¹⁹

Por si los problemas mencionados no fueran suficientes, otros hechos relativos a la Comisión durante 2019 ayudan a resumir la dirección tomada por la organización bajo el mandato del nuevo gobierno. En marzo, la ministra Damares Alves afirmó públicamente que abriría las «pequeñas cajas» de indemnización concedidas por la Comisión de Amnistía en un discurso que sugiere que las decisiones favorables a las víctimas de la dictadura habían sido un fraude.²⁰ En septiembre se hizo pública una denuncia que afirmaba que la orientación tomada por la Comisión se limitaba a «negar de forma categórica las solicitudes», lo que realmente ocurrió en la práctica. De las 80 solicitudes procesadas hasta septiembre de 2019, se denegaron 74.²¹ En 2021 se mantiene esta tendencia: cerca del 90 % de las solicitudes de reparación se han negado y, de conformidad con un artículo publicado en *El País*,²² los miembros del Gobierno Federal quieren poner fin a la Comisión en 2022.

Las modificaciones y contratiempos se han agravado desde el principio del nuevo Gobierno Federal, y no se limitan a la Comisión de Amnistía. La CEMDP también ha sido el objetivo de las medidas aplicadas tanto por el gobierno de Temer como por el actual. La CEMDP, que es responsable de investigar los casos de muertes y desapariciones ocurridas durante la dictadura y de conceder una compensación económica a las familias de las víctimas, también ha trabajado los últimos años en identificar

17 Sobre este tema, véase: Alberto Goldman e o retrocesso da Comissão da Anistia, en *Carta Capital*, 06/02/2017, <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/alberto-goldman-e-o-retrocesso-da-comissao-da-anistia>

18 Sobre este tema, véase: A lei da Anistia 39 anos depois: ainda restrita e parcial, en *Câmara dos Deputados*, 28/08/2018, <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/a-lei-da-anistia-39-anos-depois-ainda-restrita-e-parcial>

19 Sobre el cambio en la forma de conceder amnistía y compensaciones, véase: Integrante da Comissão de Anistia avalia como “desastre” decisão sobre valores das indenizações, en *Blog do Matheus Leitão*, 25/06/2019, <https://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/2019/06/25/integrante-da-comissao-de-anistia-avalia-como-desastre-decisao-sobre-valores-das-indenizacoes.ghtml>

20 En lo que concierne al discurso de la ministra, véase: Caixinhas da Anistia serão abertas, diz Damares Alves, en *Folha de São Paulo*, 27/03/2019, <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/03/caixinhas-da-anistia-serao-abertas-diz-damares-alves.shtml>

21 De conformidad con: Orientação na Comissão de Anistia é negar pedidos em massa, diz conselheiro do órgão, en *Folha de São Paulo*, 12/09/2019, <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/09/orientacao-na-comissao-de-anistia-e-negar-pedidos-em-massa-diz-conselheiro-do-orgao.shtml>

22 Véase: Governo quer fim da Comissão de Anistia em 2022 e nega 90% dos pedidos de reconhecimento de anistiados, en *El País*, 10/04/2021, <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-04-10/governo-quer-fim-da-comissao-de-anistia-em-2022-e-nega-90-dos-pedidos-de-reconhecimento-de-anistiados.html>

los restos de militantes políticos perseguidos por el aparato de represión. Si tenemos en cuenta el cambio arbitrario en su composición (primero en 2016 y, posteriormente, en 2019), junto con la reducción continuada del presupuesto asignado a dichas entidades, aunque no se puede acusar al gobierno de Bolsonaro de poner fin a las políticas en materia de memoria en el país, sí es responsable de su disminución y de su inviabilidad.²³

Además de esto, existe el hecho de que la mayoría de las recomendaciones de la CNV contenidas en el informe final presentado en 2014 no se han aplicado. De un total de 29 recomendaciones formuladas por la Comisión, 22 nunca se llevaron a la práctica, según lo afirmado por el Centro de Estudios de Justicia de Transición.²⁴ Incluso en los casos en los que ha habido algo de avance, sigue siendo limitado en algunos casos. Se iniciaron acciones penales, pero no se castigó a ningún agente. La Ley de Amnistía y la Ley de Seguridad Nacional promulgadas por el régimen autoritario siguen en vigor. Los archivos sobre la represión conservados por las Fuerzas Armadas siguen siendo inaccesibles.

ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS

Las principales organizaciones de víctimas de la dictadura en Brasil comenzaron a organizarse durante el periodo del régimen autoritario y su poder aumentó en el contexto de la lucha por la amnistía durante la segunda mitad de la década de los 70. Actualmente, pueden indicarse las siguientes organizaciones como representantes de las demandas:

- La Comisión de las Familias de Activistas Muertos y Desaparecidos Políticos – CFMDP
- Grupo Tortura Nunca Mais – GTNM
- Hijos y Nietos por la Memoria, la Verdad y la Justicia
- Asociación Brasileña de Amnistiados Políticos – ABAP
- Movimiento por la Justicia y los Derechos Humanos – MJDH
- Instituto Helena Greco de los Derechos Humanos y la Ciudadanía – IHG
- Instituto Vladimir Herzog – IVH
- Red Brasileña por la Memoria, Verdad y Justicia – RBMVJ

Es importante mencionar que la lista presentada anteriormente no es exhaustiva; he mencionado a las principales organizaciones que respaldan y/o representan a diferentes sectores que se han visto afectadas directa o indirectamente por la represión: familiares de víctimas (cónyuges, hijos, nietos, etc.), antiguos prisioneros políticos, perseguidos, exiliados y amnistiados.

ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS Y RECOMENDACIONES

Tal y como hemos visto, el camino emprendido por las medidas de reparación creadas y aplicadas para las víctimas de la dictadura en Brasil estuvo marcado por la gradualidad y el retraso.

FUENTES UTILIZADAS Y LECTURAS ADICIONALES

A lei da Anistia 39 anos depois: ainda restrita e parcial, en *Câmara dos Deputados*, 28/08/2018, <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/a-lei-da-anistia-39-anos-depois-ainda-restrita-e-parcial>

Alberto Goldman e o retrocesso da Comissão da Anistia, en *Carta Capital*, 06/02/2017, <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/alberto-goldman-e-o-retrocesso-da-comissao-da-anistia>

Aun así, es posible observar que las principales medidas en su conjunto permitieron lo siguiente:

- 1/ El reconocimiento de los crímenes perpetrados por el Estado brasileño y sus agentes durante el régimen autoritario;
- 2/ El rescate de parte de la memoria y la verdad sobre dicho periodo;
- 3/ La concesión de compensaciones económicas y/o simbólicas a parte de las víctimas de la dictadura y sus familiares gracias a la labor de la CEMDP y la Comisión de Amnistía;
- 4/ La localización e identificación de los restos de algunas víctimas de la represión;
- 5/ Un espacio público en el que escuchar a las víctimas mediante las audiencias promovidas por la CNV entre 2012 y 2014.

A pesar de los avances logrados, dos problemas importantes sobre la creación y aplicación de las medidas siguieron presentes con el paso del tiempo: 1) que se centraran en las compensaciones económicas en perjuicio o como condición del resto de posibilidades de compensación, 2) que la labor de conseguir pruebas de la persecución y/o la violencia sufrida recayera sobre las víctimas y sus familiares.

Además, podemos observar otros límites relativos a dichas medidas:

- a/ No ha habido avances en relación con el castigo de las personas implicadas en las violaciones;
- b/ La mayor parte de las personas desaparecidas por motivos políticos siguen sin localizarse o identificarse;
- c/ En su mayoría, las recomendaciones de la CNV no se han aplicado;
- d/ Las compensaciones concedidas por la Comisión de Amnistía empezaron a negarse de forma masiva por parte del gobierno actual;
- e/ La CEMDP y la Comisión de Amnistía sufrieron intervenciones constantes desde 2016 que desarticularon el progreso logrado durante las administraciones anteriores;

A la luz de lo anterior, se recomienda lo siguiente:

- 1/ La aplicación de las recomendaciones de la CNV;
- 2/ La apertura de los archivos sobre la represión;
- 3/ El aumento de las medidas para localizar o identificar los restos de personas desaparecidas por motivos políticos;
- 4/ La garantía de que la CEMDP y la Comisión de Amnistía pueden llevar a cabo sus actividades de forma autónoma y sin la intervención del Gobierno Federal actual.

23 Véase: Governo quer fim da Comissão de Anistia em 2022 e nega 90% dos pedidos de reconhecimento de anistiados, en *El País*, 10/04/2021, <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-04-10/governo-quer-fim-da-comissao-de-anistia-em-2022-e-nega-90-dos-pedidos-de-reconhecimento-de-anistiados.html>

24 Véase: Maioria das recomendações da Comissão Nacional da Verdade segue no papel, en *Veja*, 12/02/2021, <https://veja.abril.com.br/politica/maioria-das-recomendacoes-da-comissao-nacional-da-verdade-segue-no-papel/>

- Almeida, Criméia S. de et al, eds., *Dossiê ditadura: mortos e desaparecidos políticos no Brasil (1964-1985)*, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009
- Almeida, Eneá de Stutz e, “Memória, verdade, reparação e justiça: uma tese de resistência constitucional”, *Justiça de Transição*, 04/10/2020, <http://justicadetransicao.org/wp-content/uploads/2020/10/memoria-verdade-reparacao-e-justica-1.pdf>
- Brasil, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, *Direito à memória e direito à verdade*, Brasília: SEDH, 2007
- _____, Secretaria de Direitos Humanos, *Habeas Corpus: que se apresente o corpo: a busca dos desaparecidos políticos no Brasil*, Brasília: SDH, 2010a
- _____, Secretaria de Direitos Humanos, *3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*, Brasília: SDH, 2010b
- _____, Ministério da Justiça, Comissão de Anistia, *Cartilha Informativa da Comissão de Anistia*, Brasília: CA/MJ, 2011
- Caixinhas da Anistia serão abertas, diz Damares Alves, em *Folha de São Paulo*, 27/03/2019, <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/03/caixinhas-da-anistia-serao-abertas-diz-damares-alves.shtml>
- Gallo, Carlos Artur, “Pensar o passado, construir o futuro, fortalecer a democracia: políticas de memória e memória da ditadura no Brasil”, en Cristiano Engelke, Nilton Sainz, eds., *Sombras no Extremo Sul: luzes sobre o passado ditatorial no Sul gaúcho*, Rio Grande: Editora da FURG, 2019, 169–192
- Governo quer fim da Comissão de Anistia em 2022 e nega 90% dos pedidos de reconhecimento de anistiados, en *El País*, 10/04/2021, <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-04-10/governo-quer-fim-da-comissao-de-anistia-em-2022-e-nega-90-dos-pedidos-de-reconhecimento-de-anistiados.html>
- Integrante da Comissão de Anistia avalia como “desastre” decisão sobre valores das indenizações, en *Blog do Matheus Leitão*, 25/06/2019, <https://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/2019/06/25/integrante-da-comissao-de-anistia-avalia-como-desastre-decisao-sobre-valores-das-indenizacoes.ghtml>
- IPEA, *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, Brasília: IPEA, 2010, 283–305
- Koerner, Andrei, “O papel dos direitos humanos na política democrática: uma análise preliminar”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2003, (18), 53, 143–157
- Maioria das recomendações da Comissão Nacional da Verdade segue no papel, en *Veja*, 12/02/2021, <https://veja.abril.com.br/politica/maioria-das-recomendacoes-da-comissao-nacional-da-verdade-segue-no-papel/>
- Mudanças no governo Bolsonaro em comissões desmontam anos de políticas de reparação da ditadura, en *Huffpost Brasil*, 01/02/2020, https://www.huffpostbrasil.com/entry/comissos-ditadura-bolsonaro_br_5e2eed99c5b6779e9c37adc1
- Orientação na Comissão de Anistia é negar pedidos em massa, diz conselheiro do órgão, en *Folha de São Paulo*, 12/09/2019, <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/09/orientacao-na-comissao-de-anistia-e-negar-pedidos-em-massa-diz-conselheiro-do-orgao.shtml>
- Solís Delgado, Juan Mario, *Los tiempos de la memoria en las agendas políticas de Argentina y Chile*, Buenos Aires: Eudeba, 2015.

CRONOGRAMA DE ACONTECIMIENTOS DESTACADOS

BRUNO MELLO SOUZA, CARLOS ARTUR GALLO

Agosto de 1961	tras la dimisión del presidente Jânio Quadros, sectores de las Fuerzas Armadas tratan de evitar que el vicepresidente João Goulart asuma la presidencia. La investidura de Goulart llega a celebrarse únicamente tras una inmensa movilización popular. No obstante, asume su cargo en el transcurso de cambios en la forma de gobierno (como la adopción del parlamentarismo hasta 1963)
Abril de 1964	acaecimiento del golpe de estado que inicia la dictadura civil-militar en Brasil
Octubre de 1965	se decreta el Acto Institucional N.º 2 (AI-2), con el que se imponen unas elecciones presidenciales indirectas, se modifica la composición del Tribunal Supremo Federal (STF) y, entre otras medidas, se pone fin a los partidos políticos existentes desde 1945. Esta última provocó que surgiera un sistema político bipartidista entre el partido del régimen (Alianza Renovadora Nacional o ARENA) y el partido autorizado de la oposición (Movimiento Democrático Brasileño o MDB)
Diciembre de 1968	se decreta el Acto Institucional N.º 5 (AI-5), con el que se prohíbe el <i>habeas corpus</i> para delitos políticos, se cierra el Congreso Nacional y se autoriza al presidente para decretar un tipo de estado de sitio durante un plazo indefinido, cancelar mandatos, despedir funcionarios públicos, intervenir en todos los estados y municipios de la federación y confiscar propiedades privadas
1974	el dictador presidente Ernesto Geisel (1974-1979) elabora e inicia desde dentro del régimen un proyecto de transición «lento, seguro y gradual» que se extendería hasta 1985 y estaría caracterizado por estar «acordado en las altas esferas»
Noviembre de 1974	el MDB obtiene buenos resultados en las elecciones, ya que obtiene 16 de los 22 escaños en el Senado y aumenta su representación del 28 % al 44 % en la Cámara de Diputados
Diciembre de 1978	se revoca el AI-5 en virtud de la Enmienda Constitucional N.º 11, cuyo plazo de vigor comenzaría el 1 de enero de 1979
Agosto de 1979	el régimen enmienda la Ley de Amnistía (Ley N.º 6683/1979)
Diciembre de 1979	se enmienda la Ley N.º 6767/1979, lo que pone fin al sistema bipartidista en el país
Abril de 1981	el sector militar que se opone al proceso de transición a la democracia perpetra un atentado con bomba fallido en Río de Janeiro («el ataque de Riocentro»)
1983	empieza el movimiento «Diretas Já», que exige elecciones directas a la presidencia y existiría hasta 1984. Dicha demanda se vería frustrada por el rechazo de la propuesta de Enmienda Constitucional que contemplaba dichas elecciones
Enero de 1985	en las elecciones presidenciales indirectas, Tancredo Neves, el candidato de la oposición, gana al candidato del régimen, Paulo Maluf
Marzo de 1985	José Sarney, vicepresidente electo, asume el cargo de presidente de la República como sustituto de Tancredo Neves, que fallecería en abril
Octubre de 1988	se promulga la nueva Constitución Federal
Noviembre de 1989	se celebran las primeras elecciones presidenciales directas, en las que gana Fernando Collor de Mello, del Partido de Reconstrucción Nacional (PRN)
Diciembre de 1992	el presidente Collor dimite tras un proceso de destitución y acusaciones de corrupción
Octubre de 1994	Fernando Henrique Cardoso, del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), gana las elecciones presidenciales
Diciembre de 1995	el presidente Cardoso promulga la Ley N.º 9140/1995, con la que se crea la Comisión Especial sobre Muertes y Desapariciones Políticas (CEMDP) y se concede una compensación a los familiares de las víctimas fatales de la dictadura
Noviembre de 2001	el presidente Cardoso enmienda una medida provisional, que se transforma en la Ley N.º 10 559/2002, con la que se crea la Comisión de Amnistía, una entidad responsable de compensar a otros sectores de la población que fueron perseguidos por la dictadura

Octubre de 2002	Luiz Inácio Lula da Silva, del Partido de los Trabajadores (PT), es elegido presidente de la República
Octubre de 2010	Dilma Rousseff (PT) es elegida presidenta de la República, lo que la convierte en la primera mujer en ganar unas elecciones presidenciales en el país
Noviembre de 2011	la presidenta Dilma Rousseff promulga la Ley N.º 12 528/2011, con la que se crea la Comisión Nacional de la Verdad (CNV), cuya labor comienza en mayo de 2012
Diciembre de 2014	la CNV presenta su Informe Final
Agosto de 2016	Dilma Rousseff queda destituida de la presidencia (mediante un golpe de estado parlamentario) y la sustituye su vicepresidente, Michel Temer, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB)
Octubre de 2018	Jair Bolsonaro, en dicho momento candidato del Partido Social Liberal (PSL), es elegido presidente de la República

FUENTES UTILIZADAS Y LECTURAS ADICIONALES

História da Ditadura, *Linha do Tempo*, <https://www.historiadaditadura.com.br/1961>