



## Políticas de memoria y procesos de desdemocratización: perspectivas sobre el caso brasileño (2016-2022)

Carlos Artur Gallo\*

### Abstract

#### **Memory policies and processes of de-democratization: perspectives on the Brazilian case (2016-2022)**

The author analyzes the relationship between de-democratization and memory politics, taking into account what happened between 2016 and 2022 in Brazil. He examines the outcomes and limits of the memory policies activated in the country also in relation to the changes introduced by the recent political situation.

**Keywords:** brazilian politics, politics of memory, de-democratization, dictatorship, Bolsonaro Government

#### **Políticas de memoria y procesos de desdemocratización: perspectivas sobre el caso brasileño (2016-2022)**

El autor analiza la relación entre desdemocratización y políticas de memoria, teniendo en cuenta lo ocurrido entre 2016 y 2022 en Brasil. Examina los resultados y límites de las políticas de memoria activadas en el país también en relación con los cambios introducidos por la coyuntura política reciente.

**Palabras clave:** política brasileña, políticas de memoria, desdemocratización, dictadura, Gobierno Bolsonaro

#### **Politiche della memoria e processi di de-democratizzazione: le prospettive del caso brasiliano (2016-2022)**

Considerando quanto accaduto in Brasile tra il 2016 e il 2022, l'autore analizza la relazione tra de-democratizzazione e politiche della memoria. Esamina gli esiti e i limiti delle politiche della memoria attivate nel paese anche in relazione ai cambiamenti introdotti dalla recente congiuntura politica.

**Parole chiave:** política brasiliana, politiche della memoria, de-democratizzazione, dittatura, Governo Bolsonaro

### Introducción

Entre las décadas de 1960 y 1970, bajo el apogeo de la Guerra Fría, los países del Cono Sur (Brasil en 1964, Uruguay y Chile en 1973 y Argentina en 1976) sufrieron golpes de estado cívico-militares que dieron lugar a una serie de dictaduras de seguridad nacional. Ideológicamente estructuradas con la Doctrina de Seguridad Nacional (Dsn), estas dictaduras fueron responsables por masivas violaciones a los derechos humanos, siendo perseguidas, detenidas, torturadas, exiliadas, asesinadas y desaparecidas miles de personas que eran consideradas enemigos internos por las fuerzas de seguridad (Padrós, 2008)<sup>1</sup>.

A partir de 1974 Brasil hizo su transición a la democracia y, con el fin de la dictadura de seguridad nacional, ocurrido en 1985, restableció las principales instituciones asociadas al modelo liberal-democrático. A raíz de este proceso de democratización, en

---

\* Universidade Federal de Pelotas (Ufpel), Brasil; e-mail: galloadv@gmail.com.

<sup>1</sup> Una versión de este texto fue presentada en 45° Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) (2021).



Brasil, así como otros países que pasaron por dictaduras, se comenzó a implementar políticas (de memoria) para reparar los crímenes cometidos por el régimen autoritario.

La coyuntura política actual, marcada por la profundización de la crisis en 2016, con el golpe parlamentario que depuso a la Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), ha impactado en las políticas de memoria vigentes en el país. El recién terminado Gobierno Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), por ejemplo, ha señalado a menudo su intención de poner fin a las medidas de reparación existentes. Considerando lo que fue expuesto, este trabajo busca analizar la relación entre la desdemocratización y las políticas de memoria.

¿El vaciamiento de estas medidas es consecuencia del proceso de desdemocratización?

O, por el contrario, ¿puede entenderse la existencia de estas medidas como algo que contribuyó a que se produjera tal fenómeno (debilitamiento de la democracia)?

Para dar respuesta al problema planteado y realizar el análisis pretendido, la exposición se estructura en tres apartados.

En el primero, se realiza una discusión conceptual sobre la desdemocratización, relacionando el debate con el tema de las políticas de memoria.

A continuación, se presenta un panorama de las políticas de memoria que han sido implementadas en el contexto brasileño, identificando sus principales resultados y sus límites.

En la tercera y última parte, se observa el impacto de la situación actual en el ámbito de estas políticas, discutiendo en qué medida los retrocesos identificados en el período se deben a la desdemocratización observada.

## **1. Políticas de memoria y desdemocratización: ¿una relación posible?**

La agenda de estudios sobre políticas de memoria y justicia transicional se desarrolló a partir de la década de 1990, a raíz de los procesos de transición a la democracia iniciados con la 3ª ola de democratizaciones (Huntington, 1994), siendo acompañada, en paralelo, por estudios que se centraron en el debate sobre la consolidación democrática y, posteriormente, sobre la calidad de la democracia.

De acuerdo con el estudio de Samuel P. Huntington (1994), el desarrollo de la democracia en la modernidad ocurre en un movimiento de olas. Para cada ola de democratización ha pasado una ola reversa de desdemocratización. La primera ola abrange el surgimiento y fortalecimiento de la democracia liberal, durante el siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX, cuando llega una 1ª ola reversa y surgen regímenes totalitarios y/o autoritarios en muchos países de Europa y de la América Latina. La segunda ola ocurre al final de la segunda Guerra Mundial, después de 1945, se extendiendo hasta principios de los años 1960. La segunda ola reversa, en ese sentido, es influenciada por el contexto de la guerra fría y se extiende hasta los años 1970. La tercera ola de democratizaciones, por su turno, empieza en 1974, tras los acontecimientos que culminaron en el final de la dictadura del Estado Novo, en Portugal. A partir de 1974, una nueva ola de democratizaciones va a pasar por Europa, América, África y los países de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (Urss).



Las políticas de memoria, en términos conceptuales, engloban todas aquellas medidas implementadas por los gobiernos democráticos para hacer frente a las violaciones cometidas en su pasado reciente, reparando a las víctimas y/o a sus familias, sentando bases para la recomposición de los hechos ocurridos y, en la medida de lo posible, para investigar y sancionar a los responsables de estos delitos (Gallo, 2019; Gallo & Gugliano, 2020; Solís Delgadillo, 2015).

En otras palabras, las políticas de memoria no son más que políticas públicas establecidas para reparar a las víctimas de regímenes autoritarios y/u otras formas de conflictos políticos (ver, por ejemplo, el apartheid en Sudáfrica o los conflictos en Colombia), preservar la memoria y garantizar la no repetición. En un sentido más amplio, asociadas al debate en el marco de la concepción de justicia transicional (Ambos, 2009; Quinalha, 2013), se trata de políticas que se traducen en la creación de comisiones de la verdad, leyes que prevén el otorgamiento de indemnizaciones pecuniarias y/u otras formas de reparación, combinándolas, a gran escala, con reformas institucionales encaminadas a fortalecer un nuevo régimen político (democrático) y el estado de derecho.

El debate sobre la desdemocratización es más reciente, habiendo cobrado fuerza a partir de una serie de hechos que, en varios países, fueron entendidos como señales de que el ideal democrático consolidado a partir de la tercera ola de democratizaciones habría llegado a su límite. Ilustrativo, en este sentido es la elección de Donald Trump, en Estados Unidos, en 2016; el auge y fortalecimiento de las nuevas derechas en Europa, ocupando parlamentos nacionales con creciente representación en los últimos 10 años; la elección de presidentes de derecha o extrema derecha en América Latina, tomando como ejemplo el caso brasileño, con la elección de Jair Bolsonaro, en 2018.

Dentro de esta nueva perspectiva teórico-analítica, se pueden identificar al menos dos supuestos:

1) la idea según la cual la existencia de instituciones típicamente democráticas (sistema de partidos, sistema electoral, separación de poderes, etc.) combinada con un calendario electoral regular es no es sinónimo de que, de hecho, vivamos en una democracia;

2) la idea de que la democracia puede y está siendo erosionada por individuos y grupos políticos que hacen uso (repetido o no) de normas e instituciones democráticas para subvertirlas.

Si bien el primer supuesto dialoga claramente con los análisis que postulaban, a principios del nuevo milenio, la necesidad de establecer criterios sustantivos para medir la calidad de las democracias (Diamond & Morlino, 2004), lo nuevo radica en el análisis y discusión de las formas en que los regímenes democráticos pueden y están siendo mal caracterizados (Castells, 2018; Levitsky & Ziblatt, 2018; Pinto, 2021; Przeworski, 2020). En otras palabras, cada vez más investigadores están observando un cambio en el patrón de cómo se debilitan estos regímenes y cómo se producen las rupturas, y no es necesario, hoy en día, poner tanques en las calles para comprobar que algo está pasando.

Levitsky & Ziblatt (2018: s.p.), en este sentido, mencionan, en su estudio sobre «cómo mueren las democracias», un conjunto de prácticas que, si bien no violan objetivamente ninguna ley, ciertamente debilitan el régimen, lo que puede resultar en su ruptura. Para



los autores, las instituciones democráticas son el resultado de un equilibrio entre las normas escritas y las prácticas establecidas. Es decir, para el mantenimiento y continuidad de la democracia, existen prácticas que, si bien no corresponden a ninguna norma escrita, se esperan como algo que debe realizar cualquier actor político, sea o no de gobierno. Cuando se rompen las normas no escritas, se está cruzando un límite.

Es un hecho que lo que viene ocurriendo en el contexto brasileño desde 2016 forma parte de una dinámica internacional, en la que varios países comparten problemas, dilemas y desafíos político-institucionales similares. Por lo tanto, el término desdemocratización se utiliza aquí para analizar el caso brasileño, ya que se trata de un proceso (movimiento) en curso, cuya incertidumbre de resultados, en términos político-institucionales, sigue siendo una de las principales características presentes.

No cabe duda, en este sentido, que las principales instituciones asociadas al modelo liberal-representativo de democracia existen y siguen vigentes. Es decir, hay un parlamento en funcionamiento, se celebran elecciones periódicas, los partidos no han sido prohibidos, el poder judicial permanece activo y autónomo. Al mismo tiempo, durante el Gobierno Bolsonaro (2019-2022) no había certeza de que el ejecutivo cumpliría con la Constitución y respetaría a los demás poderes constituidos. Además, en este período sectores de las fuerzas armadas ocuparon cada vez más funciones típicamente civiles dentro del gobierno y la extrema derecha ocupó las calles constantemente exigiendo una ruptura.

En la actualidad, ya con el arranque del nuevo Gobierno del Presidente Luís Inácio Lula da Silva, que ha tomado posesión en enero de 2023, la incertidumbre acerca de los rumbos de la democracia en el país sigue presente. Un ejemplo contundente de ello es lo ocurrido en el día 8 de enero de 2023, cuando miles de *terroristas*<sup>2</sup> de extrema derecha ocuparon las sedes de los tres poderes en Brasilia, destruyendo el patrimonio público y exigiendo una intervención de las fuerzas armadas (Cnn Brasil, 2023).

¿Cuál es la (posible) relación entre las políticas de memoria y un proceso de desdemocratización?

Si la premisa, en términos mínimos institucionales, para la creación, mantenimiento e implementación de políticas de memoria, por parte de un gobierno, es la vigencia del régimen democrático, la conexión entre un concepto y otro parece evidente. Después de todo, la inexistencia del régimen y/o su paulatino debilitamiento y su descaracterización hacen inviables las bases sobre las que se sustentarían las medidas de reparación. Si la relación entre los dos conceptos parece más o menos evidente, no lo es tanto la identificación del momento en que ambos se interrelacionan, ni parece evidente cuál de los dos ocurre primero.

¿Las políticas de memoria existentes en el caso brasileño (considerando sus resultados) habrían llevado a la desdemocratización?

Se ha afirmado recurrentemente, desde el inicio del proceso de juicio político a la Presidenta Dilma Rousseff, en mayo de 2016, que las políticas de memoria

---

<sup>2</sup> He utilizado la palabra *terrorista* porque es el término utilizado por el Gobierno Lula para tratar las personas que participaron de los actos.



implementadas en el país tienen estrecha relación con los acontecimientos que siguieron al derrocamiento de su gobierno, incluido el resultado de las elecciones de 2018. Un ejemplo de lo que se refiere se encuentra en el libro coordinado por Teles & Quinalha (2020), donde se encuentran múltiples capítulos en los cuales sus autores afirman que la ausencia de mecanismos de justicia transicional y políticas de memoria más eficientes en el país llevó a la debilidad de la democracia. Se trata de una afirmación que, en último análisis, sostiene que aunque el país haya implementado políticas de memoria para reparar a las víctimas de la dictadura y establecer la verdad acerca de los hechos ocurridos bajo 21 años de régimen autoritario, las mismas fueron siempre insuficientes para fortalecer la democracia.

El fortalecimiento de la democracia, en dichas análisis, todavía no ha sido posible en el país más allá del nivel institucional básico. Es decir, aunque existan instituciones típicamente asociadas al modelo de la democracia liberal (partidos políticos, elecciones, poderes de estado más o menos autónomos), a nivel de los valores básicos de una democracia el país ha avanzado poco, mismo pasados más de 30 años desde el final de la dictadura. La existencia de muchas personas a quienes les da igual vivir bajo una dictadura o democracia, por ejemplo, es un síntoma de la ausencia de un contundente ajuste de cuentas con el pasado que todavía no ha ocurrido.

¿Hasta qué punto puede sostenerse tal relación?

Para responderla, las siguientes secciones de la exposición se enfocan, respectivamente, en las políticas de memoria que se crearon para reparar a las víctimas de la dictadura en Brasil y en los retrocesos derivados de estas medidas a partir de 2016.

## **2. Las políticas de memoria en Brasil: una implementación lenta, gradual e (in)segura**

La Ley n.6.683/1979 (*Ley de Amnistía*) preveía en su texto la posibilidad de reinserción laboral de las personas que habían sido destituidas de sus cargos por motivos políticos (Almeida, 2020). Si bien esto se aplicó en algunos casos en la década de 1980, durante la fase final del proceso de transición, lo cierto es que recién a partir de 1995, diez años después de la salida de los militares del poder, se diseñaron e implementaron medidas efectivas encaminadas a reparar a las víctimas de la dictadura (Tabla 1).

A continuación, se expondrán detalles relacionados con la creación e implementación de las que pueden ser consideradas las principales políticas de memoria destinadas a la reparación de las víctimas de la dictadura en Brasil: a) Ley n.9.140/1995; b) Ley n.10.559/2002; c) Ley n.12.528/2011.



Tabla 1 - Cronología: hechos históricos y políticas de memoria en Brasil

Hechos	Año
Golpe cívico-militar/comienzo de la dictadura	1964
Comienzo de la transición	1974
Publicación de la Ley de Amnistía	1979
Final de la dictadura	1985
Promulgada una nueva Constitución	1988
Primera medida de reparación creada después del final de la dictadura	1995
Comienzo de los trabajos de la Comisión Nacional de la Verdad	2012
Entrega del informe final de la Comisión Nacional de la Verdad	2014
Golpe parlamentario contra la Presidenta Dilma Rousseff. Comienzo del Gobierno Temer	2016
Elección de Jair Bolsonaro	2018
Extinción de la Comisión de Indemnizaciones para Familiares de Muertos y Detenidos Desaparecidos de la Dictadura	2022

Fuente: elaborado por el autor.

### 2.1. La Ley n.9140 de 1995 y la reparación a los familiares de los muertos y desaparecidos

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.869/95. Respaldado por la participación de la Comissão de Familiares de Muertos y Desaparecidos Políticos (Cfmdp), una asociación de la sociedad civil formada por familiares de personas muertas y desaparecidas por la dictadura, 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.9140, popularmente conocida como la *Ley de los Muertos y Desaparecidos*, aunque no se trate de su denominación oficial (Almeida *et al.*, 2009; Brasil, 2007).



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.

La aprobación de la *Ley de los Muertos y los Desaparecidos Políticos* 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), una comisión del estado brasileño creada 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\$, en dicho momento, un valor alrededor de los 100 000 dólares americanos) 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 (Almeida *et al.*, 2009).

En los años posteriores al principio de la labor de la Comisión Especial, los familiares lucharon contra las limitaciones de la Ley n.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.10.536 permitió que el plazo contemplado por la Ley n.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.9.140 y sus usos, que se mencionaron en los juicios de la Cemdp, los familiares consiguieron que se aprobara la Ley n.10.815 de 2004. Según esta ley, la Cemdp reconocería los casos de personas 1) a las que se hubiera asesinado en la calle, mientras participaban en marchas o en actos contra el régimen; 2) que se suicidaran cuando recibieron una sentencia de prisión, cuando fueron arrestadas y torturadas o debido a trastornos psicológicos derivados de la represión (Brasil, 2007).



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 (Brasil, 2007). 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)* (Brasil, 2007). 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 (Brasil, 2010<sup>a</sup>).

## 2.2. La Ley n.10.559/2002 y los trabajos de 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 regulaba (mediante la medida provisional convertida en la Ley n.10.559 de 2002) lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley de disposiciones constitucionales transitorias (Adct) de la Constitución Federal de 1988 (Brasil, 2011). 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; 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.

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 de la revista *Anistia política e justiça de transição* 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. La revista, 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 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.

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 6.400 casos están a la espera de análisis y juicio.

### 2.3. *La Ley n.12.528/2011 y los trabajos de la Comisión Nacional de la Verdad*

La publicación de la tercera edición del Programa Nacional de Derechos Humanos (Pndh-3) en diciembre de 2009 amplió significativamente el trato de la memoria de la represión en el país, una vez que se reservó en el documento un eje orientativo específico para el tema: el eje VI, llamado *Derecho a la memoria y la verdad* (Brasil, 2010<sup>b</sup>). Además de hacer constar la necesidad de preservar y promover la memoria de la dictadura (Directriz n.24) y revisar la legislación que, promulgada por el ejército y basada en la doctrina de seguridad nacional, continuaba aplicándose en el país (Directriz n.25), también contemplaba la creación de una Comisión Nacional de la Verdad (Directriz n.23).

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 sectores de 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 que resultó en cambios en las disposiciones del Programa por el Gobierno Federal, quien en mayo de 2010 editó el decreto n.7.177.

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.6.683 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.7.736 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.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 limitadas por otras dos razones. 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.

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. 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+ (lésbicas, gays, bissexuais e transgénero);

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.

### **3. Las políticas de memoria post 2016: impactos, retrocesos, perspectivas**

La coyuntura política reciente, marcada por la aprobación del juicio político a la Presidenta Dilma Rousseff, en 2016, y por las elecciones presidenciales de 2018, en las que resultó elegido para el cargo un político de extrema derecha, incidió directamente en la realización de actividades relacionadas con las principales políticas de remedios vigentes en el país desde la década de 1990.



En el ámbito de la Comisión de Amnistía, en concreto, a partir de agosto de 2016, cuando Michel Temer asumió la Presidencia, la Comisión pasó por una profunda reestructuración (Carta Capital, 2017). Además de que el nuevo gobierno cambió significativa y arbitrariamente la composición de la comisión, el cambio en el ritmo y formato de su trabajo fue visible. No se realizaron más las caravanas de juicios y las disculpas públicas. Además, pasó a ser denunciado un intento de vaciamiento de sus funciones. Corroboraba la denuncia, además del cambio en la publicidad del trabajo de la comisión, el hecho de que se había reducido su autonomía, quedando sus decisiones sujetas a la evaluación de la Procuraduría General de la República (Agu), que dictó autos negando el otorgamiento de algunas indemnizaciones (Câmara dos Deputados, 2018).

A partir de enero de 2019, con la toma de posesión de Jair Bolsonaro, la Comisión sufre nuevos cambios, que profundizan las medidas que se vienen tomando desde el Gobierno de Temer. El primero de ellos se refiere al traslado del cuerpo, que estuvo vinculado al Ministerio de Justicia desde su creación, en el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos (Mmfdh). Si bien la reasignación a una cartera ministerial dedicada a los derechos humanos parece adecuada, por su evidente afinidad temática, el cambio es más complejo de lo que parece. El Mmfdh fue creado por el nuevo gobierno tras una reforma ministerial marcada por la polémica, con la cartera encabezada por Damara Alves, figura asociada al “ala ideológica” del gobierno, que representa a sectores evangélicos y conservadores vinculados al nuevo Presidente.

Este es un cambio que representa un importante quiebre simbólico y político, por parte del Gobierno Federal, referente a la forma que el tema de las reparaciones a las víctimas de la dictadura había sido tratado durante más de quince años en el país. Íntimamente asociado a la justicia, el tema comienza a ser trabajado en el ámbito de un ministerio que, si bien su nombre llevaba el término «derechos humanos», fue creado con la clara intención de subordinar la garantía de tales derechos a una visión estereotipada, conservadora y religiosa.

La reasignación en un nuevo ministerio representó otros problemas referentes al trabajo de la Comisión de Amnistía. Cambios en la composición del órgano, pérdida de transparencia en la difusión de la información, cambios en la página web, con la supresión de materiales (libros, revistas, informes) producidos por la Comisión a lo largo de los años, todo ello contribuyó, a lo largo del primer año del Gobierno Bolsonaro, para la ralentización y desmantelamiento de una política pública que venía siendo implementada con éxito anteriormente. Otra modificación fue la alteración del reglamento de la Comisión, en el sentido de reducir las posibilidades de recursos administrativos que se presentaban frente a las decisiones tomadas por el órgano. Sólo podrían interponer un recurso aquellos a quienes se les haya denegado o denegado parcialmente su solicitud.

Otro cambio controvertido derivado de la nueva gestión fue la desvinculación del reconocimiento de la condición de amnistía política del otorgamiento de indemnizaciones a las víctimas. Previamente, el amnistiado recibía, en la misma decisión en que se reconocía su condición de amnistiado político, una indemnización pecuniaria por los daños causados por la persecución política. A partir de 2019 fue necesario que el interesado presentara una solicitud judicial para recibir dicha compensación. Según Víctor Neiva, representante de



grupos de amnistiados políticos en la Comisión que fue exonerado por la ministra Damares Alves en octubre de 2019, la medida representa un gran revés para las víctimas de la dictadura, quienes además de esperar años para la decisión de la Comisión de Amnistía, deberá esperar, indefinidamente, y a través de la vía judicial, para recibir la compensación pecuniaria (Leitão, 2019).

Como si los problemas mencionados no fueran suficientes, otros hechos relacionados con la Comisión durante 2019 sirven como elementos que resumen los rumbos del organismo bajo el Gobierno Bolsonaro. En marzo, la Ministra Damares Alves dijo públicamente que abriría las «cajitas» de indemnizaciones otorgadas por la Comisión de Amnistía, en un discurso que sugiere que decisiones favorables a las víctimas de la dictadura habrían sido excusas (Turollo Jr., 2019). En septiembre se hizo pública una denuncia de que la orientación dada a la Comisión fue la de «denegar solicitudes masivas», algo que, de hecho, ocurrió. De las 80 solicitudes consideradas hasta septiembre de 2019, 74 fueron denegadas (Coletta, 2019). En 2021 la tendencia no había cambiado, de manera que alrededor del 90% de las solicitudes de reparación fueron denegadas y, según un artículo publicado por *El País* (Benites, 2021), miembros del Gobierno Federal querían suprimir la Comisión hasta el año de 2022.

Los cambios y retrocesos impulsados por el inicio del nuevo Gobierno Federal, sin embargo, no se restringieron a la Comisión de Amnistía. Así que la Cemdp también ha sido objeto de medidas implementadas tanto bajo la gestión Temer como por la de Bolsonaro. Encargada de investigar casos de muertes y desapariciones ocurridas durante la dictadura y de otorgar indemnizaciones económicas a los familiares de las víctimas, la Cemdp también había trabajado, en los últimos años, para identificar los restos de activistas políticos perseguidos por el aparato represor. En diciembre de 2022, a pocos días del final del Gobierno Bolsonaro, la Cemdp fue simplemente extinguida por decisión de sus miembros (Agência Brasil, 2022). Con la alteración arbitraria de su composición (primero en 2016, luego en 2019) y con la continuada reducción del presupuesto asignado a los órganos mencionados, queda evidente que el Gobierno Bolsonaro además de hacer inviable su realización ha intentado terminar con las políticas de memoria en el país.

El panorama presentado se completa con el hecho de que la mayoría de las recomendaciones de la Cnv, contenidas en el informe final entregado en 2014, no fueron implementadas. De un total de 29 recomendaciones realizadas por la Comisión, 22 quedaban en el papel, según una encuesta del Centro de Estudios de Justicia Transicional (Castro, 2021).

Finalmente, es importante mencionar que la Cnv enfrentó – antes, durante y después de culminada su labor – la resistencia reiterada de miembros de las fuerzas armadas, en activo y en reserva, generando resentimientos y hastíos duraderos hacia el Gobierno de Dilma Rousseff. El propio *Informe final* de la Comisión (Brasil, 2014), menciona la falta de colaboración de las fuerzas armadas con la entidad, que solicitó expedientes y citó a ex agentes de la represión a rendir testimonio sobre su actuación.

Recientemente, en un libro organizado por Celso Castro (2021), el general Villas Bôas, comandante del ejército brasileño entre 2015 y 2019, afirmó, en una entrevista concedida al investigador, que la creación de la Comisión de la Verdad fue un punto de ruptura en



la relación entre las fuerzas armadas y los Gobiernos del Pt (Partido dos Trabalhadores). Si bien el incremento de las políticas de memoria en el país pueda haber contribuido para el proceso de desdemocratización en curso desde 2016, es importante analizar los límites de su impacto. En este sentido, el historiador Lucas Pedretti dice:

Por supuesto, no es solo la Cnv la que explica el regreso de los militares a la escena política y el golpe de 2016, pero hay que tenerlo en cuenta para entender los movimientos recientes de las fuerzas armadas, que hoy están totalmente ligados a la llegada de este genocidio de extrema derecha al poder, apoyado plenamente por el partido militar (Rocha, 2021, traducción del autor).

Considerando el panorama presentado, y volviendo al problema de investigación formulado, se observa que el vaciamiento de las políticas de memoria en Brasil entre 2016 e 2022 pueden ser comprendidas como un síntoma (consecuencia) del proceso de desdemocratización en curso. En este sentido, nos parece que las políticas de memoria implementadas en el país no pueden ser identificadas como una variable determinante para comprender los retrocesos que se están dando en los últimos años, aunque ciertamente contribuyeron para que ocurra el debilitamiento del régimen político instaurado bajo la vigencia de la Constitución de 1988.

El diagnóstico (parcial) que aquí se presenta no excluye sostener, por otra parte, que la ausencia y/o interrupción de políticas de memoria más efectivas puede interpretarse como algo que retroalimenta y contribuye al debilitamiento de la democracia y sus instituciones. No caben dudas de que la preservación de la memoria del período autoritario, la reparación de las víctimas y las reformas institucionales contribuyen al fortalecimiento del estado de derecho y, en consecuencia, al reforzamiento de valores y prácticas que, en definitiva, sustentan el propio régimen democrático, reduciendo los efectos de una eventual desdemocratización.

A la actualidad, con el final del Gobierno Bolsonaro y el comienzo de un nuevo Gobierno del Presidente Lula, hay nuevas perspectivas para tales políticas en el país. Aunque no sea posible prever lo que va a pasar en los próximos 4 años, es cierto que hay una nueva disposición de gobierno para tratar el tema de las políticas de memoria y la memoria de la dictadura en el país. Un elemento que sirve como ejemplo es el anuncio de la una nueva composición de la Comisión de Amnistía, formada por antiguos miembros, comprometidos con la defensa de los derechos humanos y con la preservación de la memoria, la verdad y la justicia referente a los crímenes de la dictadura (Barreto, Rodrigues, 2023).

#### **4. Conclusiones**

El objetivo principal de este trabajo fue reflexionar sobre la relación entre las políticas de memoria y la desdemocratización en el contexto brasileño. Por cierto, antes de poder discutir y afirmar que sí, hubo un proceso de desdemocratización en Brasil, sería interesante haber pensado sobre el alcance del proceso de democratización del país. Desde un punto de mirada institucional minimalista, y, más allá de los límites generados en la



cultura política de los ciudadanos y en términos de garantía de derechos, es cierto que hubo cambios importantes en el sistema político brasileño desde el final de la dictadura. Hay una nueva Constitución vigente desde el 1988. Hay un nuevo sistema partidario, con las más distintas tendencias representadas. Hay elecciones regulares para todos los cargos del Ejecutivo y del Legislativo.

Considerando, entonces, ese límite de nuestro análisis, lo cierto es que planteamos analizar la relación de las políticas de memoria y la desdemocratización sin discutir, por lo tanto, cuestiones anteriores de los procesos políticos y sociales llevados a cabo en el país. Para intentar contestar a lo que planteamos, se analizaron las principales medidas de reparación a las víctimas de la dictadura implementadas en el país desde la década de 1990, con un panorama descriptivo de cómo surgieron, cuáles fueron sus resultados y cuáles fueron sus límites. También analizamos los retrocesos ocurridos en el ámbito de estas políticas a partir de 2016, cuando se produjo la deposición de la Presidenta Dilma Rousseff.

El análisis da por sentado que Brasil vivió un proceso de desdemocratización, que avanzó desde 2016, cuando fue destituido el Gobierno de Rousseff, se profundizó a partir de 2018, con la elección presidencial que elevó a la Presidencia de la República un candidato notoriamente conocido por su desprecio por los derechos humanos y la democracia, y, actualmente, bajo un nuevo gobierno progresista, se puede estar frenando. Si bien los hechos del contexto brasileño están marcados por particularidades (históricas, políticas, económicas y sociales), el debilitamiento de la democracia en el país se inserta claramente en una dinámica internacional más amplia, y el análisis de estos hechos puede basarse en el esfuerzo teórico-interpretativo producido en el ámbito de la agenda de investigación que se desarrolla en torno al debate sobre la crisis de las democracias liberales.

Si bien los retrocesos en el alcance de las políticas de memoria brasileñas pueden entenderse como consecuencia del proceso de desdemocratización en curso, los datos presentados no permiten, por otro lado, afirmar que la implementación de medidas dirigidas a las víctimas de la dictadura en el país fueron un elemento decisivo para el retroceso del régimen democrático. Es decir, se ve cómo los Gobiernos de Temer y, posteriormente, Bolsonaro han actuado con miras a debilitar esta agenda, modificando estructuras aparentemente consolidadas por gobiernos anteriores, dificultando el otorgamiento de reparaciones económicas y señalando su intención de extinguir comisiones. Sin embargo, esto no permite afirmar que los avances logrados tuvieron un impacto directo en la estabilidad democrática, generando su crisis.

## Referencias bibliográficas / References

Agência Estado, *Aliados de Bolsonaro aprovam fim da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos*, «Correio Braziliense», 15 de diciembre de 2022, in <https://www.correio braziliense.com.br/politica/2022/12/5059425-aliados-de-bolsonaro-aprovam-fim->



- da-comissao-especial-de-mortos-e-desaparecidos.html, consultado el 24 de enero de 2023.
- Almeida C.S. *et al.* (org.), *Dossiê ditadura: mortos e desaparecidos políticos no Brasil (1964-1985)*, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 2009.
- Almeida E.S., *Memória, verdade, reparação e justiça: uma tese de resistência constitucional*, «Justiça de Transição», 4 de octubre de 2020, in <http://justica.detransicao.org/wp-content/uploads/2020/10/memoria-verdade-reparacao-e-justica-1.pdf>, consultado el 24 de enero de 2023.
- Ambos K., *El marco jurídico de la justicia de transición*, in Ambos K., Malarino E., Elsner G. (ed.), *Justicia de transición, con informes de América Latina, Alemania, Italia y España*, Fundación Konrad-Adenauer, Montevideo, 2009, pp.23-129.
- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), *GT 11 - Democracias em declínio: desafios políticos, teóricos & analíticos*, 45º Encontro anual da Anpocs realizado on line en octubre de 2021, in [https://www.anpocs2021.com.br/atividade/view?q=ytoyontzojy6inbhcmtcyi7czojnjoiytoxontzojeyoiijrf9bvelwsurbreui03m6mzoimjmwijt9ijtzoje6imgio3m6mzi6imilmduxnwm0ywe2zwqxntjlngu5zq5m2q4mzyzzgrijt9&id\\_atividade=230](https://www.anpocs2021.com.br/atividade/view?q=ytoyontzojy6inbhcmtcyi7czojnjoiytoxontzojeyoiijrf9bvelwsurbreui03m6mzoimjmwijt9ijtzoje6imgio3m6mzi6imilmduxnwm0ywe2zwqxntjlngu5zq5m2q4mzyzzgrijt9&id_atividade=230), consultado el 24 de enero de 2023.
- Barreto K., Rodrigues M., *Ministério dos Direitos Humanos publica nova composição da Comissão de Anistia; veja nomes*, «G1», 17 de enero de 2023, in <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/01/17/ministerio-dos-direitos-humanos-publica-nova-composicao-da-comissao-de-anistia-veja-nomes.ghtml>, consultado el 24 de enero de 2023.
- Benites A., *Governo quer fim da Comissão de Anistia em 2022 e nega 90% dos pedidos de reconhecimento de anistiados*, «El País», 10 de abril de 2021, in <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>, consultado el 24 de enero de 2023.
- Brasil<sup>b</sup>, *3º Programa Nacional de Direitos Humanos (Pndh-3)*, Sdh, Brasília, 2010.
- Brasil, *Cartilha informativa da Comissão de Anistia*, Ca/Mj, Brasília, 2011.
- Brasil, *Direito à memória e direito à verdade*, Sedh, Brasília, 2007.
- Brasil<sup>a</sup>, *Habeas corpus: que se apresente o corpo. A busca dos desaparecidos políticos no Brasil*, Sdh, Brasília, 2010.
- Brasil, *Relatório final da Comissão Nacional da Verdade*, Cnv, Brasília, 2014.
- Câmara dos Deputados, *A Lei da Anistia 39 anos depois: ainda restrita e parcial*, Brasília, 28 de agosto de 2018, in <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/a-lei-da-anistia-39-anos-depois-ainda-restrita-e-parcial>, consultado el 24 de enero de 2023.
- Carta Capital, *Alberto Goldman e o retrocesso da Comissão da Anistia*, «Carta Capital», 06 de febrero de 2017, in <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/alberto-goldman-e-o-retrocesso-da-comissao-da-anistia>, consultado el 24 de enero de 2023.
- Castells M., *Ruptura: a crise da democracia liberal*, Zahar, Rio de Janeiro, 2018.
- Castro C. (org.), *General Villas Bôas: conversa com o comandante*, Editora Fgv, Rio de Janeiro, 2021.



- Castro J., *Majoria das recomendações da Comissão Nacional da Verdade segue no papel*, «Veja», 12 de febrero de 2021, in <https://veja.abril.com.br/politica/majoria-das-recomendacoes-da-comissao-nacional-da-verdade-segue-no-papel/>, consultado el 24 de enero de 2023.
- Cnn Brasil, *Tudo sobre: invasão em Brasília*, «Cnn Brasil», 2023, in <https://www.cnnbrasil.com.br/tudo-sobre/invasao-em-brasilia/>, consultado el 24 de enero de 2023.
- Coletta R.D., *Orientação na Comissão de Anistia é negar pedidos em massa, diz conselheiro do órgão*, «Folha de São Paulo», 12 de septiembre de 2019, in <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/09/orientacao-na-comissao-de-anistia-e-negar-pedidos-em-massa-diz-conselheiro-do-orgao.shtml>, consultado el 24 de enero de 2023.
- Diamond L., Morlino L., *The Quality of Democracy. An Overview*, in «Journal of Democracy», 15(4), 2004, pp.20-31.
- Gallo C.A., Gugliano A.A., *Political Memory, Authoritarian Legacies, and the Quality of Democracy: Considerations for a Comparison Between Brazil and Argentina*, in «Revista del Cesla. International Latin American Studies Review», 25, 2020, pp.251-276.
- Gallo C.A., *Pensar o passado, construir o futuro, fortalecer a democracia. Políticas de memória e memória da ditadura no Brasil*, in Engelke C., Sainz N. (org.), *Sombras no Extremo Sul: luzes sobre o passado ditatorial no Sul gaúcho*, Editora da Furg, Rio Grande, 2019, pp.169-192.
- Huntington S.P., *A terceira onda. A democratização no final do século XX*, Ática, São Paulo, 1994.
- Leitão M., *Integrante da Comissão de Anistia avalia como «desastre» decisão sobre valores das indenizações*, «Blog do Matheus Leitão», 25 de junio de 2019, in <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>, consultado el 24 de enero de 2023.
- Levitsky S., Ziblatt D., *Como as democracias morrem*, Zahar, Rio de Janeiro, 2018.
- Padrós E.S., *Repressão e violência: segurança nacional e terror de estado nas ditaduras latino-americanas*, in Fico C. et al. (org.), *Ditadura e democracia na América Latina: balanço histórico e perspectivas*, Editora Fgv, Rio de Janeiro, 2008, pp.143-178.
- Pinto A.C., *O regresso das ditaduras?*, Ffms, Lisboa, 2021.
- Przeworski A., *Crises da democracia*, Zahar, Rio de Janeiro, 2020.
- Quinalha R.H., *Justiça de transição: contornos do conceito*, Outras Expressões/Dobra Editorial, São Paulo, 2013.
- Rocha L., *Comissão da Verdade foi um dos motivos para o Golpe de 2016 e a ascensão de Bolsonaro, aponta historiador*, «Revista Fórum», 22 de marzo de 2021, in <https://revistaforum.com.br/politica/comissao-da-verdade-foi-um-dos-motivos-para-o-golpe-de-2016-e-a-ascensao-de-bolsonaro-aponta-historiador/>, consultado el 17 de septiembre de 2021.
- Solís Delgadillo J.M., *Los tiempos de la memoria en las agendas políticas de Argentina y Chile*, Eudeba, Buenos Aires, 2015.
- Teles E., Quinalha R. (org.), *Espectros da ditadura: da Comissão da Verdade ao bolsonarismo*, Autonomia Literária, São Paulo, 2020.





Turollo Jr. R., *Caixinhas da anistia serão abertas, diz Damares Alves*, «Folha de São Paulo», 27 de marzo de 2019, in <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/03/caixinhas-da-anistia-serao-abertas-diz-damares-alves.shtml>, consultado el 24 de enero de 2023.

Recibido: 23/01/2023

Aceptado: 22/06/2023

