

Instituto de Investigaciones Gino Germani
VII Jornadas de Jóvenes Investigadores
6, 7 y 8 de noviembre de 2013

Agustina Callegari

Facultad de Ciencias Sociales –UBA- Graduada

agustinacallegari@gmail.com

Eje 13. Genocidio, Memoria, Derechos Humanos

“Acceso a la historia en la República Federativa de Brasil”

"La conquista de la legitimidad del acceso a la información también debe incluir la lucha por un derecho de una política de información pública que viabilice la estructuración de espacios y servicios que propicien en la sociedad el derecho de conocer y de apropiarse de su historia".

(Carmen Batista, 2012)

Introducción

La presente ponencia busca analizar la relación entre el derecho de acceso a la información pública (en adelante, DAIP) y el derecho a la verdad en Brasil. El cruce entre estos dos derechos pretende problematizar el entramado en que los conceptos de memoria, verdad y justicia cobran sentido en el territorio brasileño en el marco de la sanción de dos leyes específicas: la Ley N°12.527 de Acceso a la Información Pública y la Ley N°12.528 que da origen a la Comisión de la Verdad.

Este recorte constituye una de las aristas que abarcó la investigación realizada en el marco del Programa de Grupos de Investigación en Comunicación (GIC) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires durante el periodo 2011-2012. La misma forma parte de la tesina de graduación de la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación de dicha facultad presentada en diciembre de 2012 con el título “El derecho de acceso a la información pública en la República Federativa de Brasil: entre el acceso y el secreto”. En ella se abordó el DAIP en Brasil entre los años 2003-2012 y se estudió el rol del derecho a la verdad, la lucha contra la corrupción y el desarrollo económico en la promoción del DAIP.

El paradigma del secreto, o en otras palabras la cultura de opacidad, caracterizó al Estado brasileño durante décadas. Si bien el mismo se vio acentuado durante la última dictadura militar que el país vivió entre los años 1965 y 1985, no se puede afirmar que este

sea el origen del mismo. Empero, es importante destacar que, en Brasil, la discusión sobre la importancia del DAIP sí se inicia en ese periodo: más precisamente en 1979 con la sanción de la Ley de Amnistía (Ley N°6.383) y actualmente se centra en el debate en torno a la reciente Ley de Acceso a la Información Pública (Ley N° 12.527) de 2011.

Un dato no menor es que la Ley de Amnistía se encuentra vigente hoy en día y es la que impide la apertura de procesos judiciales a militares por violaciones a los derechos humanos cometidos durante el último régimen dictatorial. Esta norma puede concebirse como uno de los principales motivos por los que primó la figura del secreto durante décadas y por lo que el reclamo de justicia no adquirió fuerza una vez instaurada la democracia.

Por su parte, la sanción, en noviembre de 2011, de la Ley N°12.527 de Acceso a la Información Pública se consagró como un importante marco legal e histórico en la lucha por los derechos humanos en Brasil. Dicha conquista es el resultado de un largo proceso marcado por la negación de acceso a los archivos de carácter público, la valorización de la cultura del secreto, el abuso de poder y, las relaciones conflictivas entre lo público y lo privado. La norma marca un antes y un después al poner en primer plano al acceso como la regla, mientras que el secreto se constituye como excepción.

Por estos cambios, la Ley de Acceso a la Información y, como veremos, su relación con el derecho a la verdad, genera una nueva forma en que los ciudadanos pueden relacionarse con su historia. Esto es así porque la particularidad¹ de esta norma, en lo que respecta a este tema, es que la información relacionada con las violaciones a los derechos humanos no podrá ser clasificada como secreta. A este hecho se le suma la sanción de otra normativa, la Ley N°12.528, que fija las medidas necesarias para dar curso a las acciones generadas desde la Comisión de la Verdad en pos de conocer lo sucedido luego del Golpe de Estado del 65'.

Por ello, el cruce del DAIP y el derecho a la verdad es fundamental a la hora de analizar la dictadura: ambos derechos son herramientas imprescindibles para tornar posible el conocimiento de la verdad y de esa forma allanar el camino hacia la justicia. Esto es importante, dado que, en la actualidad, a diferencia de otros países de América Latina que atravesaron procesos dictatoriales, en Brasil no se ha dado un reclamo unívoco en favor de la “memoria, verdad y justicia”, justamente porque faltaban instrumentos para ello. De esta forma, ambas normativas comienzan a completar un vacío legal existente durante décadas.

¹ La particularidad de la ley, y por ende del caso brasileño en relación con el DAIP tiene que ver con que la ley vale para la administración directa e indirecta de todos los Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es decir, ningún órgano del Estado queda al margen de la ley.

Para una clara exposición de los argumentos, en primer lugar se realizará una conceptualización del DAIP y, en segundo lugar, del derecho a la verdad haciendo hincapié en la esfera colectiva de cada uno. Este aspecto es el que permitirá abordar la relación entre ambos. Una vez definidos estos pilares nos centraremos en el caso concreto de Brasil para lo cual se hará referencia a aspectos de la dictadura, a la sentencia Gomes Lund contra el Estado brasileño y a lo acontecido tanto en el gobierno de Luis Inácio “Lula” da Silva como en el de Dilma Rousseff. Con esta información sobre la mesa, se realizarán reflexiones finales sobre la nueva forma en que el país y la sociedad se relacionan con su historia.

Derecho de Acceso a la Información Pública

El DAIP es el derecho fundamental de toda persona a conocer la información y documentos en manos de las entidades públicas o de los sujetos obligados previstos en la ley, que puede incluir empresas privadas que cumplen funciones tradicionalmente de Estado o que reciben subvenciones o subsidios públicos. De esta forma, el acceso a la información pública es un derecho que le pertenece a la sociedad en su conjunto (Villanueva; 1992 y 2006).

La naturaleza fundamental de este derecho ha sido reconocida por numerosos organismos e instituciones internacionales e interamericanos² encargados de la promoción y de la protección de los derechos humanos, quienes han remarcado la necesidad de que este derecho se proteja, se promueva y se ejerza a través de la implementación de leyes pertinentes. Esto es así pues la existencia del acceso a la información pública constituye uno de los pilares esenciales para el funcionamiento adecuado de la democracia.

En esta línea, cabe remarcar que este derecho es considerado una prerrogativa de doble vía, dado que ostenta simultáneamente una dimensión individual y otra de carácter colectivo (Basterra; 2006). En pocas palabras, puede decirse que a nivel individual el DAIP se relaciona intrínsecamente, como correlato de la libertad de expresión, con el desarrollo de la autonomía

² Los tratados y declaraciones internacionales, y sus respectivos artículos, que consagran este derecho son: Declaración Universal de los Derechos Humanos (10-12-48). Artículo N° 19; Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (16-12-66). Preámbulo; Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (16-12-66). Artículo N°19 y N°20; Declaración de Teherán (13-05-68). Artículo N°5; Convención de la ONU contra la Corrupción (11-12-03). Artículo N°5 y N°9; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948). Artículo N°4; Convención Am. sobre Derechos Humanos: Pacto San José de Costa Rica (22-11-69). Artículo N° 13 y N°14; Convención Interamericana contra la Corrupción (29-03-96). Artículo N°3; Declaración Americana de Principios sobre Libertad de Expresión y Derechos Humanos (20-10-00). Artículo N°4; Declaración de Chapultepec, sobre Libertad de Prensa (03-94); Declaración de Johannesburgo, sobre Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información (11-96); Declaración de Lima, sobre Acceso a la Información (11-00).

de cada ciudadano. Y, en la esfera colectiva, su importancia radica en el control que puede ejercer la sociedad a los actos que lleva a cabo el gobierno. Pero, como destacan Víctor Abramovich y Christian Courtis (2000), la mayor característica del DAIP es ser un instrumento para la concreción de otros derechos. El DAIP se vuelve necesario para la satisfacción de otras garantías dado que es a través de una adecuada implementación de este derecho que las personas pueden saber cuáles son sus garantías y qué mecanismos existen para protegerlas.

Teniendo estos conceptos en consideración, para el desarrollo de este trabajo, es importante poder conceptualizar al DAIP en tanto derecho colectivo pues, de esta forma, podremos entender la relación de este derecho con el derecho a la verdad.

Derecho a la verdad

El derecho a la verdad es un concepto que ha evolucionado durante los últimos años en el sistema interamericano de derechos humanos. Inicialmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) consideró que se trata del derecho de las familias a conocer el destino de sus familiares, derivado de la obligación que tienen los Estados de brindar a las víctimas o sus familiares un recurso sencillo y rápido que los ampare contra violaciones de sus derechos fundamentales. Ahora bien, la interpretación de este derecho ha evolucionado y actualmente se considera que el derecho a la verdad pertenece a las víctimas y sus familiares pero también a la sociedad en general. De este modo, siguiendo a la CIDH, podemos entender el derecho a la verdad "como el derecho que asiste a las víctimas -directas e indirectas- de graves violaciones a los derechos humanos, como también a la sociedad en su conjunto, a conocer lo verdaderamente ocurrido en tales situaciones" (González Salzberg; 2008).

En otros términos, el derecho a la verdad se configura tanto como un derecho individual como colectivo cuyo propósito es esclarecer lo ocurrido en un periodo en que los derechos humanos no fueron respetados. Su particularidad radica en que es el Estado quién debe encargarse de estos casos. Siguiendo a Damián González Salzberg (2008) "(...) el gobierno tiene la tarea de investigar, procesar y castigar a los que resulten responsables de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante otros gobiernos. Sin embargo, su tarea no finaliza ahí, sino que deberá revelar a las víctimas y a la sociedad todo lo obtenido producto de sus investigaciones sobre los hechos y las circunstancias de tales violaciones". Asimismo, es necesario aclarar que este derecho no se agota con la obtención de una

compensación económica sino con el resarcimiento integral que incluye el derecho a la justicia y al conocimiento de la verdad.

Nos referimos a la dimensión colectiva del derecho a la verdad y, es por ello los Estados deben implementar acciones y políticas que aborden la memoria colectiva e informen oficialmente sobre lo sucedido a toda la población. Esto se debe a que el derecho a la verdad no puede separarse de la noción de memoria. Ésta "es un relato que confiere sustancia al presente al dotar al pasado de un sentido que proyecta el futuro" (Sonderéguer; 2001). Con esta frase María Sonderéguer da cuenta del dinamismo y la selectividad de la memoria colectiva. El pasado no se recuerda siempre de la misma manera, sino que se reescribe y reelabora en función de las distintas coyunturas políticas. En línea con esto, Nora Rabotnikof (2008) emplea la noción de políticas de la memoria para dar cuenta de la forma en que se articulan pasado, presente y futuro gracias al uso de distintos recursos, como medidas judiciales, conmemoraciones, símbolos, etc. El Estado no es el único actor capaz de generar estas políticas, pero sí posee mayor capacidad que otros para proponer marcos de sentido y narrativas sobre lo ocurrido.

La aproximación a estos términos resulta fundamental a la hora de analizar las políticas llevadas a cabo en Brasil, esto es, la relación entre la Ley de Amnistía y el derecho a la verdad y, entre este derecho y la Comisión de la Verdad. Pero, fundamentalmente, entre el derecho a la verdad y el acceso a las informaciones públicas.

El DAIP y el derecho a la verdad

Dado que el acceso a la información pública puede darse a través de un reclamo de la información en sí misma, los casos relacionados con el derecho a la verdad ante desapariciones forzadas de personas adquieren una relevancia fundamental dentro de este derecho. Por ello, el acceso a la información vinculado con violaciones a los derechos humanos ha sido otro de los puntos de interés del sistema interamericano en los últimos años³. Así, el desarrollo del DAIP como derecho fundamental y el reconocimiento del derecho a la verdad, poseen actualmente sólidos fundamentos en el derecho internacional y proyectan

³ Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010, Serie C No. 219;

consecuencias jurídicas significativas que contribuyen al respeto y plena vigencia de los derechos humanos.

Entre los numerosos obstáculos que se presentan en diferentes países de América Latina, donde aún se siguen investigando violaciones graves de derechos humanos ocurridas durante períodos de terrorismo de Estado, se destaca el hecho de que todavía los familiares de las víctimas siguen reclamando tener acceso a la información necesaria para que el Poder Judicial pueda investigar lo sucedido. Esto se debe a que, generalmente, es el Estado quien controla la información que puede permitir aclarar o prevenir una violación de derechos humanos y, por ende, es quien puede ocultarla, manipularla o destruirla, sin que las víctimas puedan ejercer sus legítimos derechos. Estas trabas, constituyen un factor más, y uno muy importante por cierto, por el que es necesario garantizar el pleno ejercicio del DAIP (Mendel citado en Romero Silvera; 2011).

Como se verá cuando se haga referencia al caso Gomes Lund y otros Vs. Brasil, la Corte Internacional de Derechos Humanos se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la relación entre estos dos derechos. Y, sobre estos fallos, se han producido una suerte de tareas que debe guiar las políticas públicas de los Estados en el tema. Así, la Corte, al referirse al acceso a la información pública, ha sostenido que el Estado tiene ciertas obligaciones específicas en relación al derecho a la verdad: 1. conservar archivos y garantizar el acceso, 2. reconstruir la información en caso de que esta haya sido destruida y, 3. recolectar información si la misma no existe (Asociación por los Derechos Civiles y Políticos; 2012).

Por todo lo expuesto, puede decirse que el acceso a la información puede entenderse como un reclamo para conocer la verdad en casos de violaciones a los derechos humanos pero, principalmente, la magnitud del DAIP radica en la posibilidad de ejercer otros derechos, como en este caso, el derecho a la verdad.

Dictadura

Es el momento de referirnos a algunos aspectos que caracterizaron a la dictadura militar que se vivió en Brasil entre 1964 y 1985. Para ello, se buscará describir los aspectos generales del régimen militar haciendo foco en los hechos que permitirán, posteriormente, entender el lento desarrollo del derecho de acceso a la información en este país y la importancia a la hora de hacer valer el derecho a la verdad.

Waldo Ansaldi (2004) utiliza el término *matriuskas de terror* para referirse a las dictaduras instauradas en América del Sur en las décadas del sesenta y setenta del siglo XX. Las mismas, prolongadas hasta los años ochenta fueron similares en su aspecto pero diferentes en su tamaño. Todas dejarían su huella en la historia de cada país y del continente de manera tajante. Por supuesto, Brasil no sería la excepción.

El 31 de marzo de 1964, en un contexto de crisis política y tensiones sociales, las Fuerzas Armadas derrocaron al presidente João Goulart con el objetivo de "liberar al país de la corrupción, el comunismo y restaurar la democracia". Basado en la Doctrina de Seguridad Nacional⁴, el nuevo régimen comenzó a cambiar las instituciones a través de los llamados Actos Institucionales (AI) justificados como "recurrencia al ejercicio del Poder Constituyente, inherente a todas las revoluciones" (Fausto; 1998). Estos, constituían una serie de decretos adoptados de forma progresiva que buscaban legitimar las órdenes impartidas por el régimen. Aunque los AI no anulaban formalmente la Constitución de 1946, obstaculizaban su cumplimiento.

Como remarca Ansaldi (2004), la dictadura militar brasileña presenta sus singularidades respecto de las demás. Una de las más significativas es su opción por un régimen político que incluyó, al menos, el funcionamiento de los partidos políticos y del Congreso, y sobre todo, la periódica convocatoria a elecciones debido a que el poder no se concentraba en una única figura. En otras palabras, "fue una dictadura que no negó totalmente la política y que, al dejar un pequeño espacio para ésta, no radicalizó la incompatibilidad entre dictadura y política" (Ansaldi; 2004). Esto, por supuesto, no significa que la actividad partidaria no haya estado condicionada y que las reglas de juego fueran transparentes, más bien lo contrario: sólo se permitía la participación política a grupos afines al régimen. Por otro lado, es preciso señalar que el régimen militar reprimió las direcciones sindicales ligadas al populismo pero no desmanteló los sindicatos completamente⁵.

Para Emir Sader (2000), "el golpe militar brasileño fue relativamente precoz respecto de los otros, y se vio acompañado de un enemigo más frágil: la izquierda brasileña era de menor peso que la de los otros países de la región y con un entorno exterior favorable que desaparecería en 1973". A pesar de esta situación, el nuevo régimen, dotado de poderes

⁴ Fue el sostén ideológico de las dictaduras militares en América Latina y fue ideada por el gobierno de Estados Unidos como forma de ejercer un contrapeso político en la región en el marco de la Guerra Fría.

⁵ Este hecho permite comprender la emergencia de un partido como el Partido de los Trabajadores (PT) durante la dictadura.

extraordinarios suprimió la oposición, particularmente a las izquierdas, y privó a un gran número de personas de sus derechos políticos. Estas acciones se realizaron a través de la implementación de un sistema represivo en el cuál las Fuerzas Armadas, en especial el Ejército, poseían un papel predominante de coordinación y ejecución de la represión política, la opresión, el interrogatorio y la tortura de los sospechosos de actividad "subversiva". Si bien Brasil tuvo un papel importante en el denominado Plan Condor⁶, según informes posteriores de organismos de derechos humanos, el gobierno reconoce oficialmente 400 muertos y desaparecidos durante el régimen, contra 30.000 en Argentina y más de 3.200 en Chile. Aunque el número no minimiza los hechos, marcará diferencias en las políticas de cada país una vez retornados a la democracia.

Otra particularidad del caso brasileño tiene que ver con que en la mayoría de países que vivían bajo dictaduras, el régimen militar promovió un fuerte cambio en la política económica del país. De esta forma, cuando los militares llegaron al poder acabaron con las experiencias populistas que los procedían y las políticas de redistribución e impulsaron el neoliberalismo. Esto en parte sucedió en Brasil. Sí bien se buscó romper con los componentes populistas desarrollados desde la era varguista⁷, las políticas no se basaron completamente en un neoliberalismo duro sino que se intentó promover el crecimiento en una primera instancia a través de la industrialización. Los años 1969 y 1973 fueron etiquetados como el periodo del "milagro" ya que se combinó un alto crecimiento económico con índices relativamente bajos de inflación. Aunque no ahondaremos en las características económicas de la época es menester señalar uno de sus aspectos negativos que perduró incluso después de la dictadura: la desproporción entre el avance económico y el retardo, o incluso abandono, de las políticas sociales por parte del Estado.

Una vez terminado el "milagro", y en un periodo caracterizado por la crisis del petróleo (1974-1978), y el florecimiento de movimientos sociales opositores, es elegido presidente por el Parlamento el comandante Oraldo Geisel⁸. En contra de la tendencia que

⁶ La Operación Cóndor, también conocido como Plan Cóndor, consistió en la coordinación de operaciones entre las dictaduras instauradas en América del Sur y la CIA de Estados Unidos durante la década del setenta. El propósito de este plan era combatir a todo aquel que quisiera perturbar el "orden" establecido por la dictadura. De esta forma, las principales acciones tuvieron que ver con la vigilancia, los interrogatorios, la captura, las torturas e incluso la desaparición o muerte de las personas consideradas subversivas por sus ideales, pensamientos y acciones políticas. Con esta operación, se garantizaba que los "enemigos" a la doctrina de la dictadura no pudieran escapar con facilidad de su país ya que podían ser capturados en los países vecinos.

⁷ Se refiere al periodo (1937-1945 y 1951- 1954) en que Getulio Vargas gobernó Brasil.

⁸ Cuarto desde el comienzo de la dictadura.

venía desarrollándose desde el año 64⁸, el gobierno de Geisel se asocia con el inicio de la apertura política lenta y gradual y, al mismo tiempo inseguro. Esto se debe a que él y sus asesores parecían entender que las Fuerzas Armadas no podrían ejercer tutela política sobre Brasil de manera perpetua, por lo cual era preciso retornar el poder hacia gobiernos políticos elegidos por los ciudadanos, aunque tratando de evitar toda concesión a la izquierda brasileña e impidiendo la crítica abierta hacia las Fuerzas Armadas. Sin embargo, esto no fue una tarea fácil y sin conflicto. Uno de los hechos más importantes del periodo fue la derogación de los Actos Institucionales considerados como los "más represivos" (Fausto; 1998). Empero, estos fueron legalmente revocados en su totalidad por el régimen democrático instalado en 1985. Por su parte, la democracia se consolidaría tres años después con la implementación de la Constitución de 1988 vigente en la actualidad.

No obstante, este último periodo de la dictadura dejaría una marca vigente en la actualidad: la Ley de Amnistía. En un periodo de movilizaciones sociales en contra del régimen, en 1979, durante la presidencia del General Figueiredo, se aprobó la Ley N° 6.683. Conocida como Ley de Amnistía, entró en vigor el 28 de agosto de ese mismo año y permitió el regreso al país de exiliados políticos⁹. Pero, también, impidió que los responsables de la práctica generalizada de torturas, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y violaciones acaecidas durante el referido periodo militar sean procesados por esos crímenes. Entonces, como remarca Víctor Correa De Souza (2011), esta ley, vigente aún en la actualidad, posee un carácter bilateral: la amnistía se extiende tanto a los exiliados políticos y combatientes como a los agentes del Estado o militares. Si bien esta doble cara fue intensamente discutida en la comunidad jurídica brasileña e internacional los sucesivos gobiernos brasileños siempre la respaldaron.

Las características de la dictadura antes señaladas, son para muchos teóricos una de las razones por las cuales dicha ley no ha sido derogada. Podemos destacar los argumentos dados por Mauricio Santoro, de la Fundación Getúlio Vargas¹⁰, durante una entrevista de la BBC, donde señala que el bajo número de muertos y desaparecidos en comparación con otros

⁹ El artículo N° 1 de la Ley de Amnistía expresa: *Se concede amnistía a quienes, en el período comprendido entre el 2 de septiembre de 1961 y el 15 de agosto de 1979, cometieron crímenes políticos o conexos con éstos, crímenes electorales, a quienes tuvieron sus derechos políticos suspendidos y a los servidores de la administración directa e indirecta, de fundaciones vinculadas al poder público, a los servidores de los poderes legislativo y judicial, a los militares y a los dirigentes y representantes sindicales, sancionados con fundamento en actos institucionales y complementarios.*

¹⁰ Disponible en 03/10/12

http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/05/120515_brasil_regimen_militar_comision_verdad_fp.shtml

Consultado el 21/08/2013

países, sumado al mejor desempeño en el área económica "permisieron a los militares brasileños negociar una transición a la democracia que fue muy gradual y larga" y conservar un lugar de peso como institución. De este modo, la Ley de Amnistía nunca fue cuestionada por el gobierno de turno ni se puso en agenda la condena a los partícipes del Golpe de Estado.

El Caso Gomes Lund

Teniendo en cuenta lo antes señalado, es preciso referirnos al caso *Gomes Lund y otros contra el Estado de Brasil*.

Entre 1972 y 1974 se desarrolló un foco de lucha armada integrado por 69 guerrilleros pertenecientes al Partido Comunista de Brasil y 17 campesinos en la región norte del río Araguaia. Para combatir esa resistencia el gobierno movilizó a 20.000 hombres y, en un posible enfrentamiento, los miembros del grupo murieron. Sin embargo, nunca se supo exactamente como se libró la batalla ni se encontraron los cuerpos de las víctimas. Es por esto que, en 1981, los familiares comenzaron su lenta peregrinación a través de reclamos judiciales en busca del esclarecimiento de las causas de las muertes y desapariciones, así como la localización de los cuerpos. Para ello, los familiares buscaron obtener acceso a las informaciones sobre las muertes y desapariciones acontecidas en esos años. No obstante, el acceso a las informaciones fue reiteradamente denegado por el Estado de Brasil con base en las afirmaciones del sigilo en defensa de la seguridad nacional. A esta negativa, se le sumó la inexistencia de legislación específica que reglamentara en ese momento el DAIP. Así, el 7 de agosto de 1995, por medio de instituciones como Human Rights Watch Americas y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil), las familias presentaron una petición a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) contra el Estado de Brasil por las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la guerrilla.

Finalmente, tras varias instancias previas, el 24 de noviembre de 2010, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que el Estado de Brasil había violado su responsabilidad internacional debido a los actos militares desarrollados en el país durante los años 1973-1974, cuyo resultado fue la desaparición y muerte de los presuntos miembros de la guerrilla de Araguaia. Asimismo, remarcó la falta de investigaciones, sanciones y reparaciones a las víctimas y sus familiares. En esta sentencia, la Corte encontró que el Estado había vulnerado el derecho de acceso a la información de los familiares de las víctimas, al no

brindar la información existente en manos del gobierno sobre el caso. En consecuencia, ordenó al Estado desarrollar iniciativas de búsqueda, sistematización y publicación de toda la información relacionada con el mencionado conflicto y, también, de la información relativa a violaciones de derecho humanos ocurridas durante el régimen militar (Botero; 2010). Además, la Corte reconoció que el DAIP no se satisface plenamente con una respuesta estatal que declare que la información solicitada es inexistente como sucedió en varias instancias del caso. En otras palabras, aclaró cuál era el alcance del derecho de acceso a la información de las víctimas de violaciones de derechos humanos haciendo hincapié en el derecho de las víctimas y sus familiares¹¹, así como de la sociedad entera, a conocer la verdad con fundamento en el derecho de acceso a la justicia y de acceso a la información. Otro aspecto fundamental a resaltar es que en dicha sentencia, se exhortó al Estado a que adoptara todas las medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra índole necesarias para fortalecer el marco normativo del acceso a la información hasta entonces escaso.

Para Correa Do Souza (2011), "Si no fuese por esos importantes procedimientos de la Justicia Federal y de la CIDH, difícilmente Brasil hubiera avanzado en la adopción del derecho de acceso a la información, como ocurrió recientemente con las leyes N° 12.527/11 y N° 12.528/11". De esta forma, el peso de esta minuciosa sentencia remarcó la necesidad de Brasil de rever su rumbo en materia de acceso a las informaciones.

Por otro lado, la misma sentencia de CIDH condenó a Brasil por sostener una Ley de Amnistía "incompatible" con los Tratados Internacionales de derechos humanos firmados por este país. Esto se debe a que dicha normativa imposibilita la apertura de procesos judiciales, diferente de lo ocurrido, por ejemplo, en Argentina¹² y Uruguay donde se revocaron las leyes de Amnistía correspondientes, permitiendo juzgar a los partícipes de los regímenes militares que realizaron actos violatorios de los derechos humanos. Cabe resaltar que la sentencia de la Corte sucede el mismo año en que la Ley de Amnistía es ratificada por el Supremo Tribunal Federal (STF), esto es, por la máxima instancia judicial brasileña.

Teniendo en mente esta sentencia, lo sucedido durante la última dictadura militar, y las consecuencias de la Ley de Amnistía, está directamente articulado con la forma en que el DAIP fue lentamente ganando terreno en los gobiernos de Lula y de Dilma.

¹¹ Cabe resaltar que en 2002, por medio de una ley, se crea la Comisión de Amnistía, que repara a las víctimas que hayan sufrido pérdidas económicas como consecuencia de actos de la dictadura.

¹² En Argentina leyes de Obediencia de Vida (1986) y Punto Final (1987) junto a los indultos realizados por Carlos Saúl Menem (1989- 1990), fueron declaradas inconstitucionales finalmente en 2005 por la Corte Suprema Argentina permitiendo, de esta manera, poner en marcha procesos penales contra militares.

El gobierno de Lula

Más allá de los constantes reclamos de la sociedad civil y organismos de derechos humanos no fue hasta 2009 cuando el tema volvió a la escena pública. Ese año, al cumplirse 30 años de la sanción de la Ley de Amnistía, el presidente Lula lanzó una campaña de acceso a la información pública relacionada con las violaciones a los derechos humanos. Dicha campaña se centró, principalmente, en dos acciones concretas. La primera fue la apertura del Centro de Referencia de las Luchas Políticas en Brasil durante el periodo 1964-1985 que, bajo el nombre de *Memorias Reveladas*¹³, buscó exponer a través de una base de datos hechos ocurridos durante esos años. El proyecto, podía ser visualizado online en un sitio web especialmente creado para ello y, recibía las contribuciones del público en general. Cabe señalar que ese mismo año se lanzó oficialmente el III Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), creado entre el gobierno y la sociedad civil. Sin embargo, el mismo tropezó desde el comienzo ya que tocaba los intereses de los grupos dominantes al incluir en el programa la propuesta de la creación de una “Comisión de la Memoria”. La misma, si bien estaba inspirada en experiencias como la argentina, contaba con la diferencia de que las Fuerzas Armadas también tendrían representantes en ella. A pesar de ésta y otras disidencias, buena parte de las organizaciones de DDHH reconocieron el anuncio como un avance. Empero, la creación de dicha comisión fue interpretada por los militares como una iniciativa para intentar derogar la Ley de Amnistía y por ende, una vez más, la iniciativa no prosperó (Cerruti; 2011).

La segunda acción fue el envío al Congreso Nacional de un nuevo proyecto de ley, el N° 5.528, sobre acceso a la información pública. Entre los aspectos más significativos, el texto legal enviado al Congreso buscaba instaurar un nuevo servicio de información ciudadana dentro de cada ministerio y órgano federal. Pero, fundamentalmente preveía la desclasificación de documentos en los tiempos establecidos, inmediatamente después de la entrada en vigor de la norma. Este proyecto sería el que años más tarde, en 2011, se aprobaría y se convertiría en la Ley de Acceso a la Información Pública de Brasil.

¹³

Actualmente se puede acceder al sitio web en el siguiente enlace
<http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=427&sid=5>

Dilma en el Planalto

El 18 de noviembre de 2011 se promulgó, finalmente, la Ley N° 12.527 de Acceso a la Información Pública. Desde entonces se comenzaron a generar mecanismos en pos de garantizar el DAIP y a tratar al secreto de los documentos estatales como excepcional. Es decir, se empieza a percibir una declinación en el paradigma en favor de transparencia pública: se estable que el acceso es la regla y el sigilo la excepción y, ambos se especifican claramente por ley.

Sin embargo, ese día no sólo quedara marcado en la historia de Brasil por la importancia de ese avance, ya que también es sancionada la Ley N° 12.528 que crea la Comisión de la Verdad¹⁴. De esta forma, dos hechos que habían estado ligados por décadas afianzan esa relación dando un paso más en pos de la protección de los derechos humanos del país. Así lo reafirmó la presidenta Dilma¹⁵ durante la ceremonia realizada en el Palacio del Planalto a través de la expresión "no existe una sin la otra"¹⁶. Esto se debe a que la Comisión de la Verdad tiene como objetivo sacar a la luz informaciones sobre el periodo de la dictadura militar con el fin de esclarecer los hechos. Para ello la información producida en esos años será de vital importancia y como consecuencia será finalmente desclasificada¹⁷. De este modo, durante un periodo de dos años, los siete miembros de la Comisión -designados por la presidenta a partir de criterios de conducta ética y actuación en defensa de los derechos humanos- deberán escuchar declaraciones de testigos a lo largo de todo el país y recolectar y analizar documentos. Como ya hemos señalado, en otros países, la Comisión de la Verdad fue instalada luego del fin de los regímenes autoritarios. En Brasil la espera tuvo que ver con aspectos también mencionados: la larga tradición política de conciliación, es decir, la

¹⁴ A fin de 2010, durante el gobierno de Lula se firmó la Convención Internacional para la Protección de Personas Desaparecidas y, el 21 de diciembre, una semana después del fallo de la CIDH, se creó el tercer Programa Nacional de Derechos Humanos que preveía la creación de la Comisión de la Verdad, que finalmente sería establecida oficialmente al año siguiente.

¹⁵ Dilma fue militante de izquierda y estuvo detenida durante la dictadura.

¹⁶ Disponible en <http://www.informacaopublica.org.br/noticias/11dmkd> Consultado el 15/10/12

¹⁷ Tanto el gobierno de Lula como el de Cardoso a pesar de las acciones antes señaladas fueron reticentes para desclasificar los documentos sobre las operaciones militares en la región de Araguaia. Ambos aprobaron decretos que extendieron indefinidamente el periodo previo a la desclasificación de documentos oficiales considerados " secreto de Estado", los cuales, según dichas leyes, pueden poner en peligro la " seguridad nacional" si cobran estado público.

tendencia de los gobernantes de evitar el confrontamiento y de buscar salidas políticas negociadas.

La Comisión de la Verdad y la Ley de Acceso a la Información Pública, a través de la limitación de los plazos de sigilo y la apertura de archivos, simbolizan avances relevantes de la coyuntura brasileña, ya que se va en contra del desconocimiento y del olvido, predominantes tanto en los períodos dictatoriales como en los gobiernos democráticos. La Ley de Acceso no sólo reduce los plazos de resguardo de la información sino que prohíbe poner bajo alguna de las categorías de clasificación la información relativa a las violaciones a los derechos humanos. Como señaló el entonces Ministro de Justicia, José Eduardo Cardozo, las informaciones no deben estar en el poder de quien gobierna, sino de toda la sociedad: "La cuestión de los derechos humanos es clave y, por lo tanto, la Ley de Acceso a las Informaciones es clara. En ese segmento (el de los derechos humanos) no hay restricciones de información¹⁸." En lo que respecta a otros ámbitos, los tiempos de clasificación de información como secreta, ultrasecreta o confidencial fueron disminuidos en relación a lo establecido por normativas anteriores.

Desde el 26 de mayo de 2012, fecha en que entró en vigor la Ley N°12.527, se proporcionó el acceso a registros históricos que en muchos casos no se sabía de su existencia. Así, el Archivo Nacional, puso a disposición de los interesados los documentos secretos y ultra-secretos del extinto Sistema Nacional de Informaciones y Contra-informaciones (SISNI) incluyendo los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas, la Policía Federal y los ministerios de otros órganos de gobierno¹⁹. Además, uno de los hechos más significativos desde la puesta en marcha de la Comisión fue la publicación de fotografías de diferentes hechos del periodo dictatorial, entre las que se destaca la imagen del cuerpo sin vida del periodista Vladimir Herzog²⁰.

Según Carlos Fico (2012), "La documentación que existe en el Archivo Nacional es muy grande. Y la dictadura brasileña tiene la característica de estar muy documentada. Es la más documentada entre los regímenes dictatoriales de Latinoamérica". Fico también destaca

¹⁸ Disponible en <http://www.joseeduardocardozo.com.br/noticias.asp> Consultado el 18/10/12

¹⁹ Disponible en http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20511 Consultado el 13-08-2013

²⁰ Herzog, director de información de TV Cultura, fue hallado muerto en una celda del Ejército cuando tenía 38 años. Los militares dijeron que el periodista se ahorcó, pero familiares y grupos de derechos humanos aseguran que fue torturado y asesinado. La CIDH investiga su muerte desde 2012.

que la Ley de Acceso a la Información Pública tiene un artículo²¹ introducido por el Consejo Nacional de Archivos Brasileños que dice que en el caso de eventos históricos relevantes no se podrá alegar privacidad. Esto tiene un motivo en los crímenes contra los derechos humanos. En otros términos, no se puede invocar la cuestión de la privacidad, para encubrir violaciones a los derechos humanos.

Por otro lado, hay que destacar -si bien por lo dicho hasta el momento resulta obvio- que por la vigencia de la Ley de Amnistía, las investigaciones realizadas no tendrán carácter punitivo. Esto queda claro desde el anuncio de ambas políticas: ese día miembros de las Fuerzas Armadas estuvieron presentes en el acto de anuncio y, a diferencia de lo que sucedió en los intentos de Lula por crear la Comisión de la Memoria, aplaudieron la iniciativa. Al respecto, durante la entrevista realizada para esta investigación, Marina Iemini Atoji, Secretaria Ejecutiva del Foro por el Derecho de Acceso a la Información Pública, dijo que:

(...) aunque la vigencia de la Ley de Amnistía impida las puniciones a los agentes de la dictadura, la Ley de Acceso a la Información Pública torna viable el trabajo de la Comisión de la Verdad (cuya creación aconteció el mismo día que la Ley de Acceso fue sancionada) y, así, las exposiciones de los hechos todavía desconocidos de la historia reciente del país. De esta manera, hay instrumentos para hacer cumplir otro derecho: el derecho a la verdad.

En la misma línea, la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Catalina Botero²², defendió al DAIP en Brasil como una herramienta para conocer la verdad sobre lo sucedido durante la dictadura militar (1964-1985). Ahora bien, como ya fue señalado, el derecho a la reparación o ejercicio correcto del derecho de acceso a la información pública no debe corresponderse con una verdad estatal sobre el pasado. Si se tiene en cuenta ese aspecto, la Comisión de la Verdad y DAIP, pueden ser considerados maneras de fortalecer la verdad sobre lo que ocurrió en el periodo, siempre que sea una verdad construida por la sociedad y no sólo por el Estado. En

²¹ El artículo N° 31, en su inciso § 4º versa: "La restricción del acceso a las informaciones relativas a la vida privada, honra e imagen de la persona no podrán ser invocadas con la intención de perjudicar el proceso de purificación de irregularidades en que el titular de las informaciones estuviese envuelto, bien como en acciones para la recuperación de los hechos históricos de mayor relevancia.

²² Disponible en <http://knightcenter.utexas.edu/node/3809> Consultado el 12-08-13

ese sentido, el acceso a la información pero también la participación ciudadana son elementos esenciales.

Reflexiones finales

En este recorrido pudimos analizar la relación entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la verdad en el caso concreto de Brasil tomando en cuenta la vigencia de una ley de la dictadura, como lo es la Ley de Amnistía, y dos leyes de sanción más reciente que consagran, desde distintos lugares, estos derechos. Para ello fue necesario referirnos a las características que presentó la dictadura brasileña y sus diferencias con respecto a los demás regímenes militares instaurados en la década del 70' en América del Sur. A partir de un recorrido por este periodo histórico, nos adentramos en lo acontecido durante los gobiernos de Lula y Dilma y en la importancia que tienen en un contexto democrático los derechos humanos, concretamente, el DAIP y el derecho a la verdad. Todos estos aspectos nos permiten reflexionar sobre los lugares que ocupan “la memoria, la verdad y la justicia”.

El eje rector del proceso vivido en Brasil una vez terminada la dictadura no fue, como en otros países, el de memoria, verdad y justicia sino que se versó en la cuestión de la reparación y la memoria. Esto, sumado a la supremacía del secreto por sobre el conocimiento de la información no proporcionaba un panorama alentador. Hoy, como se analizó, al adquirir protagonismo el acceso como regla, la pata de la verdad está adquiriendo más presencia. Y, por ello, pese a la vigencia actual de la Ley de Amnistía, el reclamo de justicia torna cada vez más posible.

Así, en la actualidad, los desafíos de Brasil en la materia tienen que ver con lograr unir estos tres conceptos, que hasta el momento se encuentran distanciados, para poder dar un salto hacia la justicia. Aunque el desarrollo de los mismos no se haya dado de manera simultánea, es la información la que permite el cruce entre ellos pues, para poder elevar estos tres reclamos en una sola voz, el acceso a documentos e información es primordial. Sabemos que los ejes de “memoria, verdad y justicia” son fundamentales para el desarrollo de la democracia y de la sociedad. Y, el DAIP y la cultura de transparencia que el propugna, por sus características como derecho posibilitador de otros derechos, es un aspecto fundamental para avanzar en este camino.

Como se dijo, el DAIP y el derecho a la verdad poseen una dimensión social o colectiva, ya que pertenecen a la sociedad como tal. Conocer la historia y los hechos que forman parte de ella, contribuye a consolidar la memoria colectiva y la identidad de la ciudadanía. Por ello, no se trata solamente del derecho a obtener información sino de un derecho de acceso a la verdad que se manifiesta en el derecho de acceso a la información. “Derecho a conocer la historia de su país y de su pueblo” (Batista; 2012). De esta forma, el DAIP adquiere relevancia al interior de una sociedad democrática no sólo en miras al presente y al futuro, sino como se analizó, también al pasado. Porque, al fomentar el acceso a los archivos hasta el momento clasificados como secretos cambia la forma en que los ciudadanos se relacionan con su historia o, mejor dicho, cambia las relaciones entre la sociedad, el Estado y su historia.

La Ley de Acceso y la Ley que crea a la Comisión de Verdad, al ganarle terreno al secreto, son los ejes rectores de este cambio. La cantidad de archivos en poder del Estado sobre hechos históricos es muy grande, por lo que su apertura genera modificaciones en aspectos que, de otro modo, hubieran permanecido ocultos. Es por ello que la reducción de los plazos y la eliminación del secreto eterno son avances innegables en este plano.

Todavía queda mucho por transitar para que se pueda hablar en Brasil de una cultura de transparencia. Como sabemos, el paso más difícil se da en la práctica: tanto la toma de conciencia de los ciudadanos a ejercer sus derechos como en el deber del Estado de dar a conocer lo que desde un inicio es público. Asimismo, el DAIP es sólo un aspecto muy importante en ese proceso, pero no es lo único. Principalmente, es un paso en favor de una nueva concepción de los derechos humanos por ser un derecho para la concreción de otros derechos, como lo es el derecho a la verdad.

Por último, es necesario destacar que la recuperación de la verdad, a través del acceso a las informaciones, contribuye a la estabilidad de la sociedad y se convierte en un medio para que se resguarde la dignidad humana y las atrocidades ocurridas durante los regímenes dictatoriales no vuelvan a suceder. De este modo, es necesario seguir trabajando en estos aspectos para poder, finalmente, elevar el reclamo de “memoria, verdad y justicia” como un todo en favor de la democracia.

Bibliografía

ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian (2001); “*El acceso a la información como derecho*”. CELS, Buenos Aires.

ANSALDI, Waldo (2004); “*Matriuskas de terror*”. En Pucciarelli, Alfredo (cord.): Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura, Siglo Veintiuno Editores, Argentina.

ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, (2012); “*Acceso a la información pública. Posición de ADC*”. Cuestión de Derechos, Revista Electrónica. Buenos Aires, Argentina.

BASTERRA, Marcela (2006); “*El derecho fundamental de acceso a la información pública*”. Lexisnexis, Buenos Aires.

BATISTA, Carmen Lúcia (2012); “*Informação pública: controle, segredo e direito de acesso*”. En Intexto, Porto Alegre, UFRGS, n.26, p. 204-222.

BOTERO, Catalina (2010); Caso Gomes Lund contra el Estado de Brasil. En Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Pág. 302-304.

CERRUTI, M., DOMINGUEZ ROTTA, JM., TAPIA M. (2011- septiembre); “*Fuerzas Armadas y Derechos Humanos en Brasil: ¿Una asignatura pendiente?*”. En IV Seminario Internacional de Políticas de la Memoria. Ampliación del campo de los derechos humanos. Memoria y perspectivas.

CORREA DE SOUZA, Víctor Roberto (2011); “*O acesso à informação na legislação brasileira*”. En Revista SJRJ N°33, p.161-181, Rio de Janeiro, Brasil.

FAUSTO, Boris (1998); *História Concisa do Brasil*. Editorial EDUSP. Brasil.

FICO, Carlos (2012, junio 30); Lei de Acesso à Informação: um mergulho na história do país - Bloco 4.

GONZÁLEZ SALZBERG, Damián a. (2008); *"El Derecho a la verdad en situaciones de post-conflicto belico de carácter no internacional"*. Int. Law: Rev. Colomb. Derecho Int. ildi Bogotá (Colombia) N° 12: 435-468, Edición Especial.

RABOTNIKOF, Nora (2008); *"Memoria y política a treinta años del golpe, en Argentina 1976"*. Estudios en torno al Golpe de Estado, comps. Clara Lida, Horacio Crespo y Pablo Yankelevich, FCE, Buenos Aires.

ROMESO SILVERA, Graciela (2011); *"Implicaciones jurídicas del desarrollo del derecho de acceso a la información pública en el marco del derecho a la libertad de expresión y los derechos humanos"*. Uruguay.

SADER, Emir (2009); *"El enigma Lula. La difícil caracterización de su gobierno."* En Metapolítica, N° 65, México.

SONDERÉNGUER, María (2001); *"Los relatos sobre el pasado reciente en Argentina: una política de la memoria"*. Iberoamericana. Madrid

VILLANUEVA, Ernesto (2003); *"Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica"*. U.N.A.M. México.