

Observaciones sobre el Mandato Legal de la Comisión Nacional de la Verdad del Brasil

Eduardo González
Mayo de 2012

ÍNDICE

Observaciones generales: La CNV en perspectiva comparativa	2
El derecho a la verdad y la promoción de la reconciliación como pilares normativos de la CNV	4
La amplia competencia investigativa de la CNV	7
Función de esclarecimiento	10
Oportunidades movilizadoras, educativas y preventivas	13
Conclusiones	15

El 18 de noviembre de 2011, al cabo de un proceso de dos años de negociación y debate, la Presidenta de la República Federal del Brasil, Dilma Rousseff, promulgó la ley 12.528 que establece la Comisión Nacional de la Verdad (CNV). El 16 de mayo de 2012, la Presidenta inauguró formalmente las actividades de la comisión¹.

La creación de la CNV es una significativa oportunidad para consolidar la democracia brasileña, esclareciendo los hechos más dolorosos de su reciente pasado histórico. Asimismo, dado el protagonismo del Brasil en la escena mundial, la CNV significa un gigantesco paso adelante para afirmar el creciente consenso internacional alrededor de la importancia del derecho a la verdad sobre las más graves violaciones de los derechos humanos.

El Centro Internacional por la Justicia Transicional (ICTJ, por sus siglas en inglés) ha seguido con atención el proceso de creación de la CNV, y ha compartido su experticia con diversas instituciones del gobierno y de la sociedad civil brasileña. El ICTJ considera que la abundante experiencia comparativa y las buenas prácticas identificadas durante la operación de cerca de 40 comisiones de la verdad en todos los continentes, presentan un caudal de conocimiento que la CNV debe aprovechar².

En este documento, el ICTJ examina la ley 12.528 con una orientación eminentemente práctica: ¿qué oportunidades específicas presenta la ley para crear una comisión de la verdad ejemplar, que esclarezca los hechos, asegure el cumplimiento de los derechos de las víctimas y contribuya decisivamente a la democracia brasileña? Las observaciones y propuestas del documento ofrecen a los miembros de la CNV, a las organizaciones de la sociedad civil, y a los funcionarios públicos brasileños, ideas para hacer de los dos años de trabajo de la comisión un espacio de encuentro constructivo y efectivo.

¹ Los siete integrantes de la CNV son Rosa María Cardoso, José Paulo Cavalcanti, José Carlos Dias, Gilson Dipp, Claudio Fonteles, María Rita Kehl y Paulo Sergio Pinheiro.

² Ver, entre otros: Naciones Unidas. Office of the High Commissioner for Human Rights: "Rule of Law Tools for Post-Conflict States. Truth Commissions" Geneva/New York, 2006. HR/PUB/06/01. Estudio independiente, con inclusión de recomendaciones sobre las mejores prácticas para ayudar a los Estados a reforzar su capacidad nacional con miras a combatir todos los aspectos de la impunidad, elaborado por la Profesora Diane Orentlicher y presentado a la Comisión de Derechos Humanos por el Secretario General en cumplimiento de la resolución 2003/72 Doc. ONU E/CN.4/2004/88.

1. Observaciones generales: La CNV en perspectiva comparativa

La CNV se entronca en la bien afianzada práctica latinoamericana de proveer rutas efectivas para la implementación del derecho a la verdad. Las más tempranas comisiones de la verdad surgieron en el Cono Sur, y varias de las comisiones más exitosas, así como las iniciativas más creativas de búsqueda de la verdad han surgido en la región. Para identificar oportunidades específicas, es útil señalar los elementos que hacen de la CNV un ejercicio particular; así como sus similitudes con la práctica regional.

1.1. Particularidades de la CNV brasileña

En primer lugar, la CNV ha sido establecida por acción del poder legislativo brasileño. Esta es una significativa diferencia con varias experiencias latinoamericanas anteriores, donde las comisiones fueron creadas por un decreto del poder ejecutivo³, a veces implementando un acuerdo de paz. Esta particularidad es importante porque, en los sistemas constitucionales de la región, las instituciones establecidas con fuerza de ley disfrutaban de mayores poderes operativos para implementar su mandato. A diferencia de las comisiones de la verdad en Chile, Guatemala o el Perú, por ejemplo, que podían solamente solicitar la colaboración de las distintas instancias estatales, la ley 12.528 ordena taxativamente a los servidores públicos civiles y militares colaborar con la CNV⁴.

La CNV, pues, surge legalmente dotada de poderes de investigación de los que carecieron otras comisiones; lo que supone una oportunidad. De acuerdo al análisis realizado por expertos brasileños⁵ los poderes asignados por la ley son semejantes a aquéllos de los que dispone el Ministerio Público Federal al llevar a cabo “investigaciones civiles”; cualquier limitación de los poderes de requisición de información y documentos, citación de testigos, inspección de lugares y otras diligencias es inconsistente con la naturaleza misma de la comisión.

En segundo lugar, la CNV surge luego del trabajo de esclarecimiento ya realizado por dos comisiones oficiales previas, y cuyo trabajo de reconocimiento y reparación sigue vigente: la Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos⁶, y la Comisión de Amnistía⁷. Ambas comisiones han investigado un amplio espectro de violaciones de derechos humanos, dando respaldo oficial a las informaciones proveídas por víctimas directas de la dictadura militar de 1964-1985, y sus familiares.

Debe agregarse a esto, la existencia en Brasil del trabajo previo del Archivo Nacional, que ya pone a disposición de la sociedad un amplio repertorio documental a través del centro de referencia “Memorias reveladas”⁸. En la misma línea, la entrada en vigor de la ley de acceso a la información⁹ hace factible para la comisión y para la ciudadanía brasileña la obtención de

³ Las comisiones de la verdad creadas por acción del poder ejecutivo incluyen Argentina, Uruguay, Chile, Panamá, Perú, El Salvador, Guatemala.

⁴ Brasil. Ley 12.528 del 18 de noviembre de 2011. Art. 4, inc VIII, § 3 “É dever dos servidores públicos e dos militares colaborar com a Comissão Nacional da Verdade”.

⁵ “Nota técnica sobre el proyecto de ley 7376/10 que crea la Comisión Nacional de la Verdad en el ámbito de la Casa Civil de la Presidencia de la República” publicado por el Ministerio Público Federal – Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano. Brasília 1 de abril de 2011.

⁶ Establecida por ley 9.140 del 4 de diciembre de 1995. Congreso de la República Federal del Brasil.

⁷ Establecida por ley 10.559 del 13 de noviembre de 2002. Congreso de la República Federal del Brasil.

⁸ Memorias reveladas: centro de referencia de las luchas políticas en el Brasil (1964-1985). Disponible en <http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/>

⁹ Brasil. Ley 12.527 de 18 de noviembre de 2011.

archivos estatales relacionados a las violaciones de derechos humanos, que no pueden permanecer bajo clasificación. Ninguna comisión latinoamericana previa tuvo la ventaja que supone tal compilación de evidencia documental. La CNV tendrá a su disposición un enorme acervo informativo y un marco legal adecuado para hacer posible su labor.

1.2. Similitud de la CNV brasileña y otras comisiones latinoamericanas

Vale la pena también indicar en qué se parece la CNV a otras experiencias latinoamericanas, y como estas similitudes pueden también presentar retos y oportunidades concretas:

Como muchas comisiones latinoamericanas previas, la CNV surge en un contexto de impunidad. La CNV coexiste con un mecanismo *de jure* que garantiza la impunidad de los perpetradores de las más graves violaciones de derechos humanos: la actual interpretación de la ley de amnistía de 1979¹⁰; interpretación según la cual, los agentes del estado que hubieran cometido hechos delictivos están protegidos de consecuencias penales. Sin embargo, la existencia de esa amnistía no impide la investigación no jurisdiccional de los hechos, que la ley ordena a la CNV.

La Comisión Rettig, establecida inmediatamente después de la transición democrática en Chile¹¹, fue creada durante la vigencia de la ley de amnistía dictada por la dictadura militar¹²; la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, creada inmediatamente luego de la caída del régimen encabezado por Alberto Fujimori¹³, se diseñó e inició sus operaciones durante la vigencia de las leyes de amnistía dictadas por el fujimorismo¹⁴, y que sólo perdieron vigencia con el caso “Barrios Altos”, litigado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁵.

Ninguna de ambas comisiones tenía poderes jurisdiccionales, ni consecuencias penales. En ambos casos, fueron creadas, bajo la premisa de que el esclarecimiento no jurisdiccional de los hechos no es contradictorio en ningún extremo con el impedimento dado por las amnistías a la persecución penal. Cualquier otra interpretación hubiera conducido inmediatamente a la efectiva inutilización de las comisiones de la verdad en ambos países.

Similar es el caso brasileño: la CNV tiene el mandato taxativo de esclarecer las más graves violaciones de los derechos humanos, considerando los hechos, las circunstancias, y las responsabilidades institucionales y sociales de tales violaciones, y –para un cierto tipo de casos– su autoría¹⁶. Tal tarea de esclarecimiento a profundidad, en la medida en que no tiene

¹⁰ Brasil. Ley 6.683 del 28 de agosto de 1979. La validez de la ley de amnistía ha sido reafirmada por el Supremo Tribunal Federal brasileño en decisión del 29 de abril de 2010, respondiendo a una demanda de incumplimiento de preceptos fundamentales (ADPF 153). La Corte interamericana de Derechos Humanos, por otra parte, en el fallo “Gomes Lund v. Brasil (Guerrilha do Araguaia)” Del 24 de noviembre de 2010 ha indicado que la ley de amnistía contraviene las obligaciones internacionales del Brasil respecto a la Convención Americana de Derechos Humanos.

¹¹ Poder Ejecutivo de la República de Chile. Decreto Supremo 355 del 25 de abril de 1990.

¹² Junta Militar de la República de Chile. Decreto Ley 2191 del 18 de abril de 1978.

¹³ Poder Ejecutivo de la República del Perú. Decreto Supremo 65 del 4 de junio del 2001.

¹⁴ Congreso de la República del Perú. Ley 26479 del 14 de junio de 1995, y Ley 26492 del 2 de Julio de 1995.

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Barrios Altos (Chumbipuma Aguirre y otros vs. Perú) Sentencia interpretativa del 3 de setiembre de 2001.

¹⁶ Congreso de la República Federal del Brasil. Ley 12.528 del 18 de noviembre de 2011. Art. 1: “...a finalidade de examinar e esclarecer as graves violaciones de direitos humanos...” Art. 3, inc. I: “esclarecer os fatos e as circunstancias dos casos de graves violacoes de direitos humanos”; inc. II “promover o esclarecimento circunstanciado dos casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultacao de cadaveres e sua autoria”; inc. III “identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituicoes e as circunstancias relacionados a pratica de violacoes de direitos humanos... e suas eventuais ramificacoes nos diversos aparelhos estatais e na sociedade.”

carácter jurisdiccional¹⁷, es neutral respecto a la actual interpretación de la ley de amnistía de 1979: no presenta ni contradicciones a su aplicación, ni obstáculos a su eventual inaplicación.

En perspectiva comparativa, pues, dentro de la región latinoamericana, la CNV nace dotada de amplios poderes, con una excelente base documental y con un mandato de esclarecimiento protegido del alcance de los actuales obstáculos *de jure* a la acción jurisdiccional.

2. El derecho a la verdad y la promoción de la reconciliación como pilares normativos de la CNV

El mandato legal de la CNV afirma en primer lugar, como su orientación fundamental, la necesidad de hacer efectivo “el derecho a la memoria y la verdad histórica” y la de promover “la reconciliación nacional”¹⁸. Ambas expresiones requieren interpretación a la luz de la práctica internacional y de precedentes en el Brasil, con el fin de esclarecer el sentido último de las tareas de la CNV.

2.1. El derecho a la verdad

La comunidad internacional ha expresado, a través de distintos organismos de las Naciones Unidas, que el derecho a la verdad asiste a las víctimas de las más graves violaciones de los derechos humanos, a sus familias, y a la sociedad en su conjunto para conocer las circunstancias de los hechos violatorios, incluyendo la identidad de sus autores¹⁹.

El derecho a la verdad encuentra sus raíces en el derecho internacional humanitario que, en el Protocolo Adicional I a las Convenciones de Ginebra²⁰ reconoce el derecho de los familiares de las personas no habidas a conocer su paradero, y la consecuente obligación estatal de llevar adelante su búsqueda. Esta inicial noción se amplió con el tiempo para responder al doloroso caso de las desapariciones forzadas, y fue adoptada progresivamente por el sistema interamericano de derechos humanos, el Grupo de Trabajo de la ONU sobre la Desaparición Forzada o Involuntaria y el Comité de Derechos Humanos de la ONU. La creciente comprensión y aceptación de este derecho ha superado su inicial enfoque en las personas no habidas o desaparecidas, y permite ahora reconocer su aplicabilidad en general para toda grave violación de los derechos humanos.

La creación de decenas de comisiones de la verdad y otros organismos similares en el mundo²¹ es un fuerte indicador de prácticas nacionales que fortalecen la convicción de que el derecho a la verdad emerge como una norma consuetudinaria de derechos humanos. Entre todas las comisiones de la verdad, sin embargo, sólo unas pocas han hecho mención explícita

¹⁷ Congreso de la República Federal del Brasil. Ley 12.528 del 18 de noviembre de 2011. Art. 4, inc. VIII, § 4 “as atividades da Comissão Nacional da verdade não terão caráter jurisdiccional ou persecutório.”

¹⁸ Congreso de la República Federal del Brasil. Ley 12.528 del 18 de noviembre de 2011. Art. 1

¹⁹ Organización de las Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/Sub.2/1997/Rev 1, anexo II); Actualización de los principios (E/CN.4/2005/102/Add 1); Resolución 2005/66 del 20 de abril de 2005; Estudio sobre el derecho a la verdad (E/CN.4/2006/91). Consejo de Derechos Humanos. Resolución 9/11 del 24 de setiembre de 2008.

²⁰ Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) Arts. 33-34.

²¹ Ver Hayner, Priscilla. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. 2a Edición. New York: Routledge, 2011.

del derecho a la verdad como su base legal y las que lo hicieron (Guatemala²² y Perú²³) la limitaron a sus consideraciones preambulares. La CNV del Brasil es, en este sentido, precursora al incorporar claramente el derecho a la verdad en el articulado de la ley.

La concepción del derecho a la verdad ya tiene una andadura significativa en el Brasil. La creación de las comisiones de reparación previas supuso el reconocimiento histórico del estado brasileño de su responsabilidad respecto a graves violaciones de derechos humanos producidas durante la dictadura, y su explícito rechazo a versiones negacionistas, que minimizaban o justificaban los crímenes. La expresión “derecho a la memoria y a la verdad” dio su nombre al informe de la Comisión sobre Muertos y Desaparecidos Políticos²⁴ de 29 de agosto de 2007, y su importancia se reconoce en el Tercer Programa Nacional de Derechos Humanos²⁵, en el cual el derecho a la memoria y a la verdad es un “eje orientador”, con directrices específicas para el estado brasileño.

La afirmación explícita del derecho a la verdad en el mandato de la CNV es una orientación inequívoca para los comisionados; para las distintas comisiones que se han establecido con el propósito de auxiliarla²⁶; y para la sociedad civil: la CNV debe producir el esclarecimiento circunstanciado de los hechos, causas, responsabilidades y autoría de las más graves violaciones de los derechos humanos.

2.2. Reconciliación

La ley 12.528 alude también a la búsqueda de la reconciliación; sin embargo –a diferencia de muchos otros casos nacionales²⁷, y a diferencia de su énfasis en el concepto de “verdad”– la atención a este concepto no llega al nivel de consagrarlo en el nombre mismo de la CNV.

El concepto de reconciliación requiere cuidadosa discusión puesto que admite muchas y divergentes interpretaciones, y puede levantar dudas y temores entre distintos sectores sociales cuya participación es fundamental para una comisión de la verdad.

En algunos países, las víctimas se han opuesto a la utilización del concepto de “reconciliación” temiendo que se utilice como un instrumento de perdón forzado hacia los perpetradores, que les permita consagrar una situación de impunidad. De hecho, algunas comisiones de la verdad, incluyeron en su mandato nociones de reconciliación como perdón

²² Acuerdos de Oslo. Acuerdo del 23 de junio de 1994 sobre el establecimiento de la comisión para el esclarecimiento de violaciones de derechos humanos y actos de violencia que han causado dolor al pueblo guatemalteco. Preámbulo par. 2

²³ Poder Ejecutivo de la República del Perú. Decreto Supremo 65 del 4 de junio del 2001. Preámbulo par. 4

²⁴ Secretaria especial dos Direitos Humanos da Presidencia da Republica. Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos “Direito a memoria e verdade”. 2007.

²⁵ Programa nacional de derechos humanos. Aprobado por decreto 7037 del 21 de diciembre de 2009.

²⁶ Han sido creadas formalmente la Comisión Parlamentaria sobre Memoria, Verdad y Justicia, en la Cámara de Diputados; las Comisiones Estadales de la Verdad en São Paulo y Río de Janeiro, y la Comisión Municipal de la Verdad São Paulo.

²⁷ En los siguientes países, las comisiones de la verdad han sido llamadas, además “de reconciliación”: Canadá, Chile, Haití, I. Salomón, Kenia, Liberia, Marruecos, Panamá, Perú, R.D. del Congo, Sierra Leona, Sudáfrica, Tailandia, Timor Leste, Togo.

interpersonal, y resultaron en experiencias fracasadas²⁸ debido a la firme oposición de las víctimas.

La conceptualización de la reconciliación requiere acuerdos en dos dimensiones: la identidad de los actores de la reconciliación, y la profundidad deseada del acuerdo supuesto por la reconciliación.

En el primer aspecto, el de los actores de la reconciliación, parece ser erróneo pensar que una comisión de la verdad pueda tomar por objetivo la reconciliación interpersonal, en particular entre víctima y victimario. El perdón personal es una decisión libre que no puede ser jamás impuesta y sobre la que no cabe poner presión o expectativa. Similarmente, no es deseable asumir un sentido político-partidario de la reconciliación: una comisión de la verdad no es un instrumento de mediación o negociación entre líderes políticos en busca de un pacto, como sí lo es, por ejemplo, un proceso de paz o un pacto constitucional.

Una identificación correcta de los actores de la reconciliación requiere entenderla como un proceso de refundación de los lazos de confianza que están a la base de la vida ciudadana²⁹. Largos períodos de violencia oficial e impunidad destruyen la confianza en la función protectora del Estado, y estimulan la perpetuación de más comportamientos abusivos, confirmando la desconfianza.

Distintas comisiones de la verdad, como las de Sudáfrica³⁰, Guatemala³¹ y Perú³², han enfocado sus esfuerzos en la reconciliación como un proceso “nacional”, es decir, no limitado a actores individuales, sino institucionales: el re-encuentro entre ciudadanía y estado; la superación de formas institucionalizadas de violencia como el racismo; la reforma profunda del aparato estatal. Esta es la dirección más provechosa para identificar a los actores de la reconciliación.

En el segundo aspecto, importantes protagonistas de comisiones de la verdad alertan contra un entendimiento superficial de la reconciliación: la reducción de la reconciliación a un ritual vacío de contenido que proclama un perdón forzado y busca mantener la situación de impunidad intocada y la verdad sin revelar, a cambio de prebendas³³. En los últimos años, algunas comisiones de la verdad han sido planteadas como instrumentos de reconciliación

²⁸ La CVR de Indonesia incluía un mecanismo de perdón personal, por el cual se incentivaba a las víctimas a perdonar al perpetrador a cambio de obtener reparaciones. La ley fue anulada como inconstitucional por la Corte Constitucional de Indonesia, en 2006. Ver *Constitutional Court of Indonesia. Decision 006/PUU-IV/2006*. Igualmente, la CVR de la República Democrática del Congo incluía el mandato de “pacificar los espíritus” y llegó a incluir entre los comisionados a representantes directos de los grupos armados participantes en el conflicto armado. La CVR nunca gozó de la confianza de las víctimas, no pudo obtener testimonios y se disolvió entregando únicamente un informe administrativo de actividades. Ver Borello, Federico “A First Few Steps: The Long Road to a Just Peace in the Democratic Republic of the Congo.” Nueva York: ICTJ. Octubre de 2004.

²⁹ Pablo de Greiff. “El carácter exigente de la reconciliación” en PNUD-Colombia Revista “Hechos del callejón” Julio de 2005.

³⁰ Office of the President of the Republic of South Africa. “Promotion of National Unity and Reconciliation Act”. Ley 95-34 del 26 de Julio de 1995.

³¹ Supra n. 16

³² Supra n. 17

³³ Alex Boraine *A Country Unmasked: Inside South Africa's Truth and Reconciliation Commission*. Oxford, England: Oxford University Press, 2000

“administrativa”, exigiendo a las víctimas la renuncia a sus derechos y el perdón del perpetrador a cambio de compensación monetaria³⁴.

Al mismo tiempo que tal pseudo-reconciliación superficial debe ser rechazada, la búsqueda de un proceso de reconciliación profundo, que cambia radicalmente las actitudes entre grupos sociales de la noche a la mañana, parece una ilusión ingenua o interesada³⁵. La transformación de profundos desencuentros sociales no puede ser sino un proceso largo y complejo, hacia cual una comisión de la verdad es uno entre muchos pasos. Parece más realista aspirar a un proceso que produzca logros específicos y medibles en instituciones concretas: reformas institucionales que dificulten la repetición de violaciones masivas de los derechos humanos.

3. La amplia competencia investigativa de la CNV

La función de esclarecimiento de la CNV le fija una amplísima competencia investigativa. Pocas comisiones de la verdad en el mundo han tenido un mandato tan ambicioso, lo que presenta retos fundamentales, pero también gigantescas oportunidades.

La ley 12.528 fija la competencia de la CNV en el terreno de las “graves violaciones de los derechos humanos³⁶” practicadas en el período 1946-1988³⁷. Para algunas de estas graves violaciones, que se enumeran en un acápite especial³⁸, la CNV debe practicar el esclarecimiento circunstanciado de los hechos, incluso si hubieran ocurrido en el exterior del territorio brasileño. Por lo tanto, la competencia material, temporal y territorial de la CNV es amplísima, pues se refiere a graves violaciones cometidas a lo largo de un período histórico de más de cuatro décadas; y a hechos acontecidos en cualquier parte del mundo donde hayan sido victimizados ciudadanos brasileños, como resultado del proceso político de 1946 a 1988.

3.1. La competencia material: graves violaciones de derechos humanos

El concepto de “graves” violaciones de las normas de derechos humanos ha sufrido transformaciones a lo largo del tiempo, y se ha expresado en formas diversas. Sin embargo, puede decirse con confianza que hay un significativo consenso en determinar que las violaciones de derechos humanos “graves”, son aquéllas que violan derechos no derogables en forma masiva o sistemática³⁹.

³⁴ Los ejemplos son Indonesia (supra n. 25), Argelia y el actual proyecto de Comisión de la verdad y Reconciliación del Nepal. Para el caso de Argelia, ver República Democrática y Popular Argelina. Decreto Presidencial 03-299 del 11 de setiembre de 2003. Para el caso de Nepal, ver Ministerio de la Paz y la Reconciliación. Proyecto de ley del grupo de trabajo para el establecimiento de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, del 17 de julio de 2007.

³⁵ Para una crítica a conceptos superficiales de reconciliación, ver IDEA International (comp.) “Reconciliation After Violent Conflict”. 2003. Publicación en internet. <http://www.idea.int/publications/reconciliation/>

³⁶ Congreso de la República Federal del Brasil. Ley 12.528 del 18 de noviembre de 2011. Art 1.

³⁷ Atos das Disposicoes Constitucionais Transitorias. Art. 8. El período de referencia es del 18 de setiembre de 1946 até a data da promulgação da Constituição. La Constitución brasileña se promulgó el 5 de octubre de 1988.

³⁸ Congreso de la República Federal del Brasil. Ley 12.528 del 18 de noviembre de 2011. Art 3, inc. II.

³⁹ Esta sección se basa en los siguientes textos. UN Commission on Human Rights. Definition of gross and large-scale violations of human rights as an international crime. Working paper submitted by Mr. Stanislav Chernichenko. E/CN.4/Sub.2/1993/10*. Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Informe de Diane Orentlicher, experta independiente. E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de Febrero de 2005. UN General Assembly Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law. A/RES/60/147 21 de marzo de 2006. Theo Van Boven “The Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International

El listado de las “graves violaciones” de acuerdo a la jurisprudencia de tribunales penales internacionales o nacionales, y de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, ha ido –por lo tanto- evolucionando. Desde estudios de los tempranos años 90, hasta los principios aceptados actualmente, la lista se ha ampliado, para incluir las distintas conductas constitutivas del *genocidio*, los *crímenes de lesa humanidad* y los *crímenes de guerra*.

El uso del concepto de violaciones “graves” no relativiza otras violaciones, ni indica en forma alguna un descuido del deber del estado de proveer remedio efectivo, incluyendo investigación, a las víctimas de *todas* las violaciones de los derechos humanos, incluidas las violaciones de los *derechos económicos sociales y culturales*.

La evolución histórica de las comisiones de la verdad testifica esta expansión: la comisión Sábato, de 1983, se enfocaba tan sólo en la desaparición forzada, lo que en la actualidad resultaría una limitación inaceptable. La incapacidad de la CVR sudafricana de 1995, de investigar las violaciones de derechos económicos sociales y culturales causadas por el Apartheid ha sido duramente criticada⁴⁰. La no inclusión explícita de la violencia sexual en el decreto creador de la CVR peruana de 2001⁴¹, tuvo que ser corregida por los propios comisionados.

El mandato de la CNV plantea una lista de cuatro conductas para la que la ley requiere atención especial, pero que no es el foco exclusivo de su actuación: en los casos de tortura, “muertes”, desapariciones forzadas y ocultamiento de cadáveres la CNV deberá producir un esclarecimiento de los hechos que incluya la autoría. Como se ha indicado, la ley no limita el mandato de la comisión a esas cuatro conductas; sólo las indica para un tratamiento especial. Sería excesivamente restrictivo asumir que el legislador creó una comisión de la verdad meramente para redundar en el trabajo ya realizado por la Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos, con la adición de la tortura.

La única restricción planteada por la ley en el espectro de graves violaciones cubierta por su investigación es que hayan tenido lugar entre 1946 a 1988. La CNV tiene, por lo tanto, una responsabilidad fundamental y una oportunidad significativa: la de asegurar que todos los sectores de la sociedad brasileña gravemente victimizados en ese período tengan la posibilidad de rendir su testimonio.

Para que esta oportunidad sea adecuadamente aprovechada, la CNV debería implementar un proceso de consulta social y una revisión de la documentación existente sobre graves violaciones de los derechos humanos en el período bajo mandato. De acuerdo a tal consulta y revisión, la CNV debería tomar una decisión formal y pública sobre las violaciones que investigará, lo que podría incluir diversas conductas, incluyendo, por ejemplo:

Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law.” (2010). Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Informe de Diane Orentlicher, experta independiente. E/CN.4/2005/102/Add.1 8 de Febrero de 2005

⁴⁰ Mahmood Mamdani. *Amnesty or Impunity? A Preliminary Critique of the Report of the Truth and Reconciliation Commission of South Africa (TRC)*. *diacritics*. 32(3–4): 33–59. Fall-Winter. 2002.

⁴¹ Julissa Mantilla «La Comisión de la Verdad en el Perú: El inciso que faltaba». En *Palestra*. Portal de asuntos públicos de la PUCP. Octubre de 2001.

- La violencia sexual en todas sus formas, incluyendo conductas tales como la violación, la esclavitud sexual, los abortos forzados, los embarazos forzados, y otros;
- La violación de derechos de los pueblos indígenas por conductas tales como el exterminio, el desplazamiento forzado, la persecución, el despojo de tierras, y otras;
- La violación de los derechos de los niños y niñas, por conductas tales como el secuestro, la prisión arbitraria y otras violaciones resultantes de los abusos sufridos por sus padres y tutores;
- La violencia sistemática contra personas de sectores sociales marginalizados en forma de “limpieza social” y brutalidad policial;
- La imposición del exilio y violaciones análogas que hayan causado la pérdida de las protecciones legales de los ciudadanos.

3.2. La competencia temporal: 1946-1988

La ley no refiere directamente la competencia temporal de la comisión, sino haciendo referencia al “período fijado en el art. 8 del Acto de Disposiciones Constitucionales Transitorias”. Dicho artículo se refiere al período entre 1946 y 1988⁴². Tal competencia sitúa a la CNV entre las comisiones con la competencia temporal más amplia, comparable, por ejemplo, con la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala que investigó violaciones cometidas durante el conflicto armado interno de 1962-1996; o con la actual Comisión de la Verdad y Reconciliación de Kenia, que debe investigar las violaciones ocurridas entre la fecha de la independencia del país (1961) y los graves acontecimientos de 2008⁴³.

Una competencia temporal tan amplia presenta dificultades prácticas, puesto que la CNV tendrá serios retos para investigar a profundidad violaciones de derechos humanos muy antiguas, para las cuales quedan pocos testigos disponibles. Sin embargo, la amplitud es también una oportunidad, pues permite articular un argumento histórico sólido que sitúa en un contexto correcto el período más intenso y traumático de la violencia.

Otras comisiones —Guatemala⁴⁴, Marruecos⁴⁵, Paraguay⁴⁶, para mencionar sólo tres— han recibido también mandatos de gran extensión temporal, y han respondido al reto exitosamente. La mejor práctica parece ser la de identificar con claridad una línea de tiempo descriptiva y explicativa, que determine las causas y los contextos políticos de los peores momentos de violencia. En el caso del Brasil, existe una amplia expectativa de las víctimas y de la sociedad civil que la CNV esclarecerá las masivas violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura, pero a la vez sea capaz de situar ese fenómeno político en un contexto histórico adecuado, que haga justicia, por ejemplo, a las víctimas de graves conmociones sociales previas a la dictadura.

⁴² Supra n. 28

⁴³ Parlamento de Kenia. “The Truth, Justice and Reconciliation commission Bill” 8 de mayo de 2008.

⁴⁴ Supra n. 16

⁴⁵ Reino de Marruecos. Dahir del 10 de abril de 2004, aprobando los estatutos de la Instancia de Equidad y Reconciliación.

⁴⁶ Congreso del Paraguay. Ley 2225 por la cual se crea la Comisión de Verdad y Justicia. 16 de octubre de 2003.

3.3. La competencia territorial: Brasil y el exterior

Las graves violaciones planteadas en la ley ocurrieron fundamentalmente en el territorio brasileño; sin embargo, para los casos de tortura, “muertes”, desapariciones forzadas y ocultamiento de cadáveres, la ley plantea que el esclarecimiento de los hechos y su autoría se busquen establecer incluso en caso ocurridos en el exterior⁴⁷.

La inclusión de violaciones cometidas en el exterior permite asegurar que no se pierda la experiencia de brasileños que hubieran sido víctimas de la cooperación represiva entre regímenes dictatoriales. Al mismo tiempo, puesto que la ley habla de “muertes” y no de “asesinatos” o “ejecuciones” se levanta la cuestión sobre la potencial inclusión de muertes que no hayan sido el resultado directo de una acción homicida, sino el resultado indirecto de otros abusos, tales como el exilio.

La adecuada implementación del mandato de la CNV requerirá, en este sentido, el establecimiento de formas eficientes de cooperación con instituciones defensoras de los derechos humanos y de búsqueda de información archivística en otros países, en particular en Sudamérica. Una de las tareas más importantes para la CNV durante su período inicial será establecer convenios de cooperación que le permitan llevar adelante su función investigativa fuera del Brasil.

4. Función de esclarecimiento

La ley 12.528 exige a la CNV un esclarecimiento profundo de las graves violaciones de derechos humanos bajo su competencia; indicando cuatro conductas para un tratamiento especial. Al mismo tiempo, la ley presenta algunas limitaciones para la publicidad de los trabajos de la comisión, que no deben afectar su labor de esclarecimiento.

4.1. Esclarecer hechos y circunstancias

La ley exige el esclarecimiento de “los hechos y las circunstancias de los casos” de graves violaciones de los derechos humanos, y agrega que la CNV deberá “identificar y hacer públicos las estructuras, los locales, las instituciones y las circunstancias” de las violaciones, incluyendo sus “ramificaciones en los diversos aparatos estatales y de la sociedad⁴⁸”.

El esclarecimiento de los hechos indica que la CNV debe investigar, reconstruir y exponer públicamente conductas violatorias de los derechos humanos. Tal tarea es fundamentalmente descriptiva, y responde a las preguntas “¿Qué clase de abuso tuvo lugar? ¿Quién lo llevó a cabo y quién fue afectado? ¿Cuándo y dónde ocurrió?”

A lo largo de su historia, las comisiones de la verdad han desarrollado instrumentos cada vez más sofisticados para identificar y describir los hechos, aún cuando hayan tenido que enfrentarse a un amplísimo número de casos. En El Salvador⁴⁹, Guatemala⁵⁰ y Perú⁵¹, por

⁴⁷ Supra n. 29

⁴⁸ Congreso de la República Federal del Brasil. Ley 12.528 del 18 de noviembre de 2011. Art 3. Inc. I, III.

⁴⁹ Ver el Informe Final de la Comisión de la Verdad para El Salvador, publicado el 15 de marzo de 1993 y denominado “De la Locura a la Esperanza: La guerra de 12 años en El Salvador”, Disponible en <http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/elsalvador/informe-de-la-locura-a-la-esperanza.htm>

ejemplo, donde conflictos armados causaron decenas de miles de víctimas fatales, las comisiones combinaron el análisis legal y estadístico para describir “patrones” o regularidades de cada tipo de violación. Sin embargo, al mismo tiempo que construyeron tales “patrones”, los informes incluyeron secciones en las que describieron al detalle, en forma individual, algunos de esos casos, debido a su capacidad de ejemplificar los patrones antes reconstruidos.

El esclarecimiento de las circunstancias, sin embargo, va más allá de un ejercicio descriptivo, y requiere un esfuerzo explicativo y normativo: ¿Por qué tuvo lugar este hecho? ¿Por qué se trata de un abuso que viola derechos fundamentales?

Este tipo de ejercicio requiere del encuentro de diversas disciplinas, tales como las ciencias histórico-sociales, el derecho, la psicología y la filosofía. Se trata de situar la violación, en tanto conducta de seres humanos, en el marco de ideologías, estructuras sociales y políticas que crearon las condiciones para la agencia de perpetradores y victimarios. Se trata, al mismo tiempo, de identificar con precisión los efectos de las violaciones de los derechos humanos en la vida de los individuos y de las colectividades.

La CVR sudafricana⁵², por ejemplo, reconstruyó en detalle las estrategias de represión y resistencia durante el Apartheid, la forma específica en que se desarrolló la violencia en cada una de las regiones del país, y las conductas y responsabilidades institucionales de diversos actores sociales, incluyendo el mundo empresarial y sindical, las comunidades religiosas, la profesión legal, la profesión médica, la prensa, y las prisiones.

4.2. Algunos casos particulares

Como se ha indicado anteriormente, la ley menciona explícitamente cuatro tipos de violación para un tratamiento especial: torturas, muertes⁵³, desapariciones forzadas y el ocultamiento de cadáveres. En estos casos, la ley fija como objetivo de la CNV el “esclarecimiento circunstanciado” “y su autoría”, “aunque hubieran ocurrido en el exterior”.

El “esclarecimiento circunstanciado” se refiere al conocimiento de las circunstancias de modo, lugar y tiempo de las violaciones, y no puede ser menos ambicioso que el tratamiento que se da al gran universo de las “graves violaciones” en general; de otro modo es inexplicable que se mencionen estos cuatro tipos de violaciones específicamente. Se agrega, con un énfasis importante, el esclarecimiento de la “autoría”, es decir, la realización por determinados individuos de las acciones violatorias de que se trate.

Otras comisiones, en vez de la “autoría” han establecido la “responsabilidad” de los abusos. La Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú distinguió entre la responsabilidad

⁵⁰ Ver Informe Final producido por la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala “Memoria del Silencio”. Disponible en <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/mds/spanish/toc.html>

⁵¹ Ver Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú. Disponible en <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>

⁵² Ver el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sudáfrica, publicado en 21 de marzo de 2003 y disponible en el website de lo gobierno en <http://www.info.gov.za/otherdocs/2003/trc/>

⁵³ Incluir la “muerte” como una violación es una ambigüedad de la ley puesto que, sin duda, el interés del legislador es esclarecer situaciones delictivas, tales como los asesinatos o las ejecuciones extrajudiciales. Una probable explicación del lenguaje de la ley reside en que la dictadura militar brasileña presentó, con la ayuda de informes legistas, algunos casos de ejecución o muerte bajo tortura como “suicidios” o como muertes naturales. La CNV, en este sentido, debería esclarecer muertes sospechosas de ser, en realidad, asesinatos y ejecuciones extrajudiciales.

penal, que la comisión podía sólo señalar en forma indiciaria, refiriéndola al sistema judicial para su efectivo esclarecimiento, y otras formas de responsabilidad, como la política o la moral⁵⁴.

Sin embargo, la ley 12.528 es mucho más precisa: habla de “autoría”. Puesto que el concepto de autoría es tan complejo y variado como las diversas teorías del derecho penal y del pensamiento sociológico, corresponderá a los miembros de la comisión llegar a una definición operativa y práctica.

Las cuatro conductas para las que la ley indica el objetivo de establecer la autoría son complejas y frecuentemente llevadas a cabo con la participación de muchos agentes, actuando en concierto; en consecuencia, es imperativo que la CNV sea capaz de identificar no solamente la autoría de quien cometió de propia mano los abusos, sino la de quienes co-participaron en ellos, los ordenaron, los permitieron o los encubrieron.

Como se ha argumentado en la sección 1 de estas observaciones, el esclarecimiento de la autoría no entra en conflicto con la actual interpretación de la ley de amnistía de 1979, puesto que dicha interpretación sólo obstaculiza en la actualidad el proceso penal, mas no el esclarecimiento sin “carácter jurisdiccional o persecutorio”⁵⁵, que es el que desarrollan las comisiones de la verdad, y que se mandata a la CNV.

El esclarecimiento de la autoría para la CNV impone una importante responsabilidad para la comisión: la necesidad de establecer con meridiana claridad su criterio de convicción, y respetar los principios básicos de equidad.

La CNV deberá determinar qué criterios utilizará para llegar a decidir sobre la autoría, en base a la información disponible. Puesto que se trata de un instrumento no jurisdiccional, sin consecuencias penales, sería inapropiado exigirle el alto estándar de certeza que se utiliza en una corte de justicia; que en algunas tradiciones jurídicas se denomina la certeza “más allá de toda duda razonable”.

En esta tarea, la CNV debe apoyarse en la experiencia de otras comisiones de la verdad que –en ejercicio de sus facultades– nombraron a autores de violaciones de derechos humanos. Así, por ejemplo, la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sierra Leona utilizó un estándar de certeza basada en la “preponderancia” de la información o “el balance de probabilidades”⁵⁶. La Comisión de la Verdad de El Salvador, estableció tres grados de certeza posibles para sus afirmaciones, basados en la información recibida: pruebas abrumadoras, pruebas sustanciales y pruebas suficientes⁵⁷.

⁵⁴ La división de “responsabilidad” en penal, política y moral, por la CVR del Perú, sigue la tipología establecida por Karl Jaspers en “El problema de la culpa” (1946). Ver Conclusiones Generales. Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú. 2003. Vol. VIII. Disponible en <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20VIII/CONCLUSIONES%20GENERALES.pdf> Ver también Javier Ciurizza y Eduardo González “Verdad y justicia desde la óptica de la Comisión de la Verdad y Reconciliación” en Lisa Magarrell y Leonardo Filippini (eds.) “El legado de la verdad. La justicia penal en la transición peruana.” ICTJ, Nueva York, 2006.

⁵⁵ Congreso de la República Federal del Brasil. Ley 12.528 del 18 de noviembre de 2011. Art. 4, inc. VIII, § 4

⁵⁶ Witness to Truth: Report of Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission. Octubre de 2004.

⁵⁷ De la locura a la esperanza. La guerra de doce años en El Salvador. Comisión de la verdad de El Salvador. Marzo de 1993.

En caso de llegar a conclusiones relativas a la autoría en un determinado caso, la CNV deberá dar a las personas afectadas por tal información, la oportunidad de responder.

4.3. Limitaciones al esclarecimiento

La ley 12.528 es clara en que la CNV deberá respetar el carácter reservado (*sigiloso*) de ciertas informaciones obtenidas en el curso de sus investigaciones⁵⁸. Al mismo tiempo, la CNV deberá —a su criterio— tomar medidas de protección de aquella información que pudiese afectar los derechos de las personas a “la intimidad, la vida privada, la honra o la imagen⁵⁹”.

El carácter reservado de ciertos datos debe ser evaluado de acuerdo al marco legal existente en el Brasil sobre el acceso ciudadano a la información. La ley 12.527 promulgada por la Presidenta Rousseff al mismo tiempo que la ley creando la CNV, es el principal instrumento en este sentido. Sin embargo, dicho marco legal no permite la reserva de informaciones que arrojen luz sobre los casos de violaciones de los derechos humanos, que son —presumiblemente— las informaciones que la CNV obtendrá⁶⁰. Asumiendo, por lo tanto, la estricta aplicación de la ley de acceso a la información, la garantía de confidencialidad que se exige a la CNV no debería constituir un riesgo para la integridad y efectividad de su investigación.

Al mismo tiempo, la ley, correctamente, fija protecciones para los derechos de las personas a su intimidad, privacidad, honra e imagen: tales protecciones deben aplicarse “según el criterio” de la CNV. Esta es una buena práctica ampliamente extendida entre las comisiones de la verdad alrededor del mundo, que la han aplicado para asegurarse de que las víctimas que dan su testimonio no sufran estigmatización y represalias, por sus circunstancias o por el tipo de abusos que han sufrido. Así, por ejemplo, todas las comisiones que han tratado la violencia sexual han sido cuidadosas de asegurar que las víctimas tengan siempre la opción de proteger su identidad, lleven a cabo su participación testimonial en un espacio protegido y respetuoso, y que su identidad sea protegida en el informe final, a no ser que la víctima misma decida revelarla⁶¹. Comisiones que estudian la violencia cometida contra menores de edad⁶² también han tomado medidas para proteger la identidad de este tipo de víctimas.

5. Oportunidades movilizadoras, educativas y preventivas

La construcción de alianzas, y un trabajo comunicativo eficaz hacia la opinión pública, son factores fundamentales para el éxito de una comisión de la verdad. La ley 12.528 dota a la CNV de la más amplia capacidad de establecer tales alianzas con instituciones públicas o privadas, nacionales o internacionales, con el fin de avanzar en sus objetivos⁶³.

Esta es una significativa oportunidad en el contexto brasileño, puesto que en Brasil existe un denso tejido de la sociedad civil; distintas instancias estatales y locales están generando

⁵⁸ Congreso de la República Federal del Brasil. Ley 12.528 del 18 de noviembre de 2011. Art. 4, inc. VIII, § 2

⁵⁹ Congreso de la República Federal del Brasil. Ley 12.528 del 18 de noviembre de 2011. Art. 5.

⁶⁰ Congreso de la República Federal del Brasil. Ley 12.527 del 18 de noviembre de 2011. Art. 21 “As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso”

⁶¹ Vasuki Nesiah. “Truth Commissions and Gender: Principles, Policies and Procedures”. ICTJ, New York, 2006.

⁶² Ver ICTJ & United Nations Children’s Fund (UNICEF). Children and Truth Commissions. Agosto de 2010. Disponible en <http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Children-Truth-2010-English.pdf>

⁶³ Congreso de la República Federal del Brasil. Ley 12.528 del 18 de noviembre de 2011. Art. 4, inc. VII

organismos complementarios a la CNV; e importantes instituciones estatales tienen experiencia en la investigación de graves violaciones de los derechos humanos.

La CNV tiene la oportunidad de ponerse a la cabeza de un amplio proceso nacional de diálogo sobre el pasado autoritario, sus consecuencias, la necesidad de superar la impunidad y evitar la perpetuación de las graves violaciones de los derechos humanos. Las organizaciones no gubernamentales, la prensa, los centros educativos, las comunidades religiosas, las asociaciones profesionales y los gremios económicos tienen la posibilidad de contribuir a este proceso a través de convenios de cooperación.

Sin embargo, la ambiciosa meta de generar un diálogo de escala nacional requiere una correcta política comunicativa: una comisión de la verdad que quiera ganar la confianza de la ciudadanía debe ser ejemplar en su transparencia, claridad y honestidad.

Merece especial atención el creciente interés ciudadano, particularmente entre la juventud brasileña, respecto a la impunidad sobre crímenes de estado cuya investigación jurisdiccional es obstaculizada por la actual interpretación de la Ley de Amnistía. Tal asunto es del más alto interés nacional, y rebasa los estrechos ámbitos de los medios jurídicos: la CNV puede convertirse en el espacio democrático por excelencia para escuchar las voces de las víctimas y de toda la sociedad sobre la impunidad.

Una especial oportunidad es la creación de comisiones de la verdad locales, tales como las creadas por la Legislatura del estado de Sao Paulo y el Municipio de la ciudad de Sao Paulo⁶⁴, como ya mencionado. En la medida en que similares comisiones locales sean creadas, la CNV podrá contar con efectivos aliados para garantizar la cobertura del amplio territorio brasileño, reconstruir los contextos locales de las violaciones, diseminar efectivamente la información y obtener la participación más amplia de la sociedad.

En la medida en que la comisión debe hacer públicas “las estructuras, locales, instituciones y circunstancias” que hicieron posibles las violaciones de los derechos humanos, se presenta una valiosa oportunidad. La CNV podría crear convenios con instancias estatales como el Ministerio de Educación, las asociaciones de educadores, las facultades de historia de las universidades brasileñas, para diseñar y aplicar instrumentos educativos que permitan a la juventud brasileña el conocimiento objetivo de los hechos.

La especial mención que la ley hace respecto a los “locales” relacionados a las violaciones de derechos humanos presenta la oportunidad de llevar adelante un importante trabajo de conmemoración. Debido a que patrones de violación de los derechos humanos tales como la tortura, requirieron de una amplia infraestructura estatal, la CNV puede identificar estos lugares y contribuir a su recuperación y puesta en valor como sitios de conciencia, museos o centros de referencia. Igualmente, la CNV puede llamar la atención respecto al hecho de que

⁶⁴ Ver Resolución n. 879 de 10 de febrero de 2012 que crea, en el ámbito de la Asamblea Legislativa de lo Estado de São Paulo, la Comisión de Verdad de lo Estado de Sao Paulo para colaborar con la Comisión Nacional de la Verdad, creada pela Ley n. 12.528, de 18 de noviembre de 2011, para la investigación de graves violaciones de derechos humanos practicadas por agentes públicos, en el período de 1964 hasta 1982, en el territorio del Estado de São Paulo. Ver además, a aprobación del Proyecto de Resolución (PR) 01/2012, de la Cámara Municipal de São Paulo, que llevo a la creación de la Comisión de Verdad de la Ciudad de São Paulo. En Rio de Janeiro, en abril de 2012, la Asamblea Legislativa ha aprobado el Proyecto de Ley n. 889, de 2011, que crea a Comisión de la Verdad “para acompañar y subsidiar” la comisión nacional. La Cámara de Diputados también ha creado una subcomisión que está actuando en la tomada de testigos.

el período dictatorial marcó el espacio físico —calles, plazas, edificios— con referencias ofensivas para las víctimas, tales como la conmemoración de líderes antidemocráticos y perpetradores de abusos. La CNV puede convocar al más amplio diálogo social sobre las formas de purificar el espacio colectivo ciudadano de tales referencias re-victimizadoras.

Por último, a través de las recomendaciones de política que lleve a cabo como consecuencia de su trabajo, la CNV está llamada a tener un importante rol en la prevención de continuas y futuras violaciones. La identificación de patrones de violaciones y de las estructuras e instituciones que hicieron posible los abusos, debe permitir la elaboración de recomendaciones eficaces; entre otras, respecto a la relación entre civiles y militares; respecto a la doctrina y entrenamiento de las fuerzas armadas y policiales; respecto a la efectividad de la administración de justicia. En este sentido, la CNV difícilmente podrá abstenerse de dar en su informe final una opinión ética sobre la persistente situación de impunidad que afecta los derechos de las víctimas e incentiva la persistencia de conductas abusivas.

6. Conclusiones

La CNV nace dotada de un marco legal que le permite enfrentar la ambiciosa tarea de arrojar luz sobre el pasado autoritario en el Brasil, y contribuir a la consolidación de la democracia. La utilización adecuada de ese marco legal, requiere que los comisionados aprovechen todas las oportunidades posibles para hacer avanzar los derechos de las víctimas, en el marco de una labor transparente, caracterizada por la consulta permanente con la sociedad civil.

En particular, el marco legal de la CNV permite una nueva oportunidad para movilizar todos los recursos del estado para efectivamente dilucidar los hechos, las circunstancias y la autoría de los delitos cometidos contra militantes de organizaciones opositoras a la dictadura militar de 1964-1985. Dada la no-cooperación de agencias estatales; las investigaciones anteriores sobre este tema se han apoyado casi exclusivamente en los testimonios de los familiares de las víctimas: esta situación debe cambiar radicalmente dado el poder de citación de la CNV y el nuevo marco jurídico para el acceso a la información.

Las investigaciones de la CNV abren también la posibilidad de una amplia investigación sobre violaciones poco conocidas o investigadas hasta hoy: los masivos abusos sufridos por la ciudadanía independientemente de su militancia política, como parte del modelo social, político y económico impuesto por la dictadura y a lo largo del proceso histórico que llevó a ella. La comisión deberá prestar particular atención a la violencia sistemática desde el estado, o desde actores que contaban con la anuencia estatal, contra sectores marginalizados de la sociedad: las mujeres, los pobres urbanos, los campesinos sin tierra, los pueblos indígenas, los niños.

La actual interpretación de la ley de amnistía de 1979 no debe constituir un obstáculo para el trabajo eficaz de la CNV. Tal norma está severamente cuestionada por el avance del derecho internacional de los derechos humanos, como una contravención a las obligaciones internacionales del Brasil y deberá ser derogada. Pero incluso en el extremo de una aplicación continuada, la actual interpretación de la amnistía sólo constituye un obstáculo a la investigación penal; no a la investigación no jurisdiccional llevada a cabo por una comisión de la verdad.

Observaciones sobre el Mandato
Legal de la CNV del Brasil

En particular, la CNV debe cumplir en forma estricta con su mandato legal de esclarecer la autoría de asesinatos, torturas, desapariciones y ocultamientos de cadáveres. Esto implica que la CNV deberá nombrar a aquellas personas e instituciones sobre cuya autoría alcance convicción plena; siguiendo los más estrictos estándares de objetividad; asegurando el derecho a la respuesta por parte de los implicados.

La CNV debe llevar a cabo su trabajo en forma abierta y transparente, forjando las más amplias alianzas posibles con la sociedad civil, a fin de asegurar que la ciudadanía entiende y apoya su mandato. Sólo una eficaz política de alianzas garantizará a la CNV el adecuado cumplimiento de su mandato y el mejor marco político y social para la implementación de sus recomendaciones.

En particular, la CNV debe aprovechar la oportunidad para la cooperación abierta por la creación de comisiones de la verdad estatales y locales en diversas áreas del país. La búsqueda de la verdad a nivel local y sectorial, permitirá movilizar al país alrededor de la tarea de recuperar la memoria histórica, asegurar los derechos de las víctimas, y fortalecer la democracia.

ICTJ | 10 años

El Centro Internacional para la Justicia Transicional es una organización internacional sin ánimo de lucro especializada en la justicia en períodos de transición. El ICTJ trata de ayudar a sociedades en proceso de transición a enfrentarse al legado de violaciones masivas de los derechos humanos y a desarrollar la confianza ciudadana en la capacidad de las instituciones públicas para proteger esos derechos. Más informaciones visite www.ictj.org

ICTJ New York
5 Hanover Square, Floor 24
New York, NY USA 10004