

PAULO SERGIO PINHEIRO
Y GUILHERME ASSIS DE ALMEIDA

EL CÍRCULO VICIOSO DE LA VIOLENCIA

Profesor visitante de Brown, fundador del Centro de Estudios de la Violencia en la Universidad de Sao Paulo y responsable del estudio de la ONU sobre la violencia infantil, Pinheiro es un referente mundial en la lucha por los derechos humanos. Junto a su colega, el Dr. Assis de Almeida, ofrece en este texto una radiografía de la violencia criminal en el Brasil.

BRASIL POSEE UN RÉCORD LAMENTABLE. SAO PAULO Y RÍO DE Janeiro se hallan entre las ciudades con un mayor número de homicidios en el mundo. En ellas, cada hora una persona debido en a delitos cometidos con armas de fuego. En 2000 hubo en todo el país cuarenta mil homicidios. Brasil es la octava economía más grande del

mundo, pero tiene una tasa de homicidios—26 por cada cien mil habitantes al año¹— muy superior a todas las otras sociedades industriales que la preceden. Estados Unidos, el país con la tasa de homicidios más alta, tiene una tasa anual de once por cada cien mil habitantes. Entre los países de América del Sur, Brasil se coloca en segundo lugar (sólo detrás de Colombia) en el rubro de muertes resultado de homicidios: los homicidios crecieron de 11,900 en 1979 a 40,470 en 1997.

Brasil es un país, en su mayor parte, urbano: en 1997, el 79.6% de la población vivía ya en ciudades. Una enorme proporción de la población urbana, en muchas de las grandes ciudades, vive en barrios pobres y favelas: esas áreas que Ignacy Sachs llama “preciudades geográficas y sociales”. Esa población vive sin las mínimas condiciones de lo que se podría llamar una

“vida urbana”. No posee viviendas adecuadas, tiene un acceso limitado a empleos estables y enfrenta dificultades para obtener los servicios públicos más elementales. En 1997, la mitad de los homicidios (el 51%) se concentraba en el 1.8% de las ciudades con una población de más de veinte mil habitantes, siendo que 74 de esas ciudades se localizaban en sólo tres estados: 28 en Pernambuco, en la región noreste del país; 26 en Sao Paulo, y veinte en Río de Janeiro, en el sudeste del país.

Esa violencia está profundamente arraigada en la enorme desigualdad que existe entre las clases dominantes y la casi totalidad de la población. Además de la concentración del ingreso y la riqueza, los recursos de todo tipo, simbólicos o de poder, se hallan concentrados de un modo similar. Recordemos que casi la mitad de la población es de origen africano: Brasil tiene la segunda mayor población de origen africano del mundo, sólo después de Nigeria. A la desigualdad económica se superpone

¹ La comparación entre las tasas de homicidios se hace dividiendo el total de homicidios al año entre la población en un año determinado, en grupos de cien mil habitantes.

una desigualdad racial que ha revelado una gran estabilidad en los últimos veinte años, lo mismo en democracia que bajo la dictadura.

El legado del autoritarismo

Debe quedar claro que la causalidad de la violencia nunca se debe a un factor, sino siempre a un conjunto de factores en contextos precisos, ya sea en la coyuntura del presente, o en la referida a los legados históricos. No se puede negar que los casi cuatro siglos de esclavitud –desde el “descubrimiento” del Brasil por los portugueses en 1500–, primeramente indígena y después africana, así como, más recientemente, los nueve años de dictadura del Estado Novo (1937-1945) y los 21 años del régimen militar entre 1964 y 1985, dejaron una herencia importante en la percepción, en las representaciones y en las prácticas de las clases sociales de Brasil.

Durante más de dos décadas, de 1964 a 1985, el país fue gobernado por una dictadura militar, que se tradujo en diversos gobiernos militares diferenciados entre sí, pero que siempre mantuvieron un denominador común de ilegitimidad, falta de representatividad e injusticia. Por medio de investigaciones sociológicas e históricas, se ha demostrado que existió una aquiescencia frente a la arbitrariedad del poder, lo que podría explicar –además de la intimidación y el terrorismo de Estado– el bajo grado relativo (en comparación con otras dictaduras sudamericanas) de represión durante estos gobiernos militares. Si se compara con las dictaduras contemporáneas, la represión militar en Brasil presume de las tasas más bajas de desapariciones, prisiones y muertes. En Argentina murieron o desaparecieron más de veinte mil personas; en Chile, tres mil personas desaparecieron y miles fueron enviadas a prisión o ejecutadas, y en Uruguay se encuentra la mayor incidencia de prisiones *per capita* del Cono Sur. En Brasil, por su parte, hubo miles de casos de tortura y aproximadamente 7,367 personas fueron a la cárcel,² pero se presentaron menos de 360 casos de desaparecidos políticos.³

En la década de 1980, una red dinámica de movimientos sociales comenzó a organizarse a lo largo del país, en áreas urbanas y rurales. Fue entonces cuando emergieron los nuevos conceptos de derechos humanos, con la subsiguiente aparición de nuevas cuestiones políticas. Surgieron movimientos inesperados, tales como la lucha por los derechos indígenas que, en cierta forma, sustituyó o prolongó la cuestión de la reforma agraria. Progresivamente, varios movimientos se dedicaron a la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales entre los segmentos pobres de la población. Diversos grupos empezaron a promover también los derechos de vivienda, salud y educación, así como cuestiones medioambientales, ade-

más de los derechos de las mujeres y los niños. De esta manera, paradójicamente, fue bajo el régimen militar cuando se desarrollaron nuevas formas de movilización. No se trató simplemente de ideas importadas, sino de nuevas prácticas sociales, un nuevo discurso que manifestaba la exigencia de consolidación del estado de derecho para la población como un todo.

Si bien la transición y la consolidación de la democracia ofrecieron las condiciones básicas para las nuevas formas de convivencia y pacificación, el retorno a la democracia coincidió con el aumento de la violencia y el crecimiento de bandas, mafias y otras organizaciones criminales en varias grandes ciudades brasileñas.

En 1985, el país retornó al régimen civil y, tres años después, el 5 de octubre de 1988, se adoptó una nueva Constitución. Debido a su amplia “carta de derechos”, la Constitución de 1988 fue bautizada, por Ulysses Guimarães, como Constitución Ciudadana. Sin embargo, a pesar del retorno a la democracia “formal”, se ha perpetuado la herencia del régimen autoritario en el aparato del Estado. El régimen autoritario promovió la militarización de la seguridad pública y la desvinculación de las fuerzas policíacas. Por medio de los tribunales militares se estableció también una virtual impunidad para la policía militar. De hecho, casi quince años después de la transición democrática, la policía sigue teniendo la misma organización estructural definida durante la dictadura y preservada en la Constitución de 1988.

La imposible reforma del Estado

En conclusión, el gobierno democrático ha sido incapaz de reformar las instituciones para dar respuestas eficaces al crecimiento de los indicadores de la violencia. No se debe pensar que con la aprobación de esas reformas disminuirá automáticamente la violencia, pero sí es cierto que la inacción agrava el peso de otros factores que se hallan en el origen de la violencia (la desigualdad, el desempleo entre los jóvenes). En las tres últimas décadas los gobiernos estatales de Río de Janeiro y Sao Paulo han sido observadores pasivos de la progresiva ocupación de las favelas y las comunidades populares de las regiones periféricas de las áreas metropolitanas; el gobierno federal, al mismo tiempo, ha tolerado que en la triple frontera del sur –la que se tiene con los países andinos y en la costa brasileña– se haya consolidado el contrabando, al mantener a la policía federal en un nivel limitado de efectivos, incapaz de dar respuestas eficientes al crimen organizado. Esa incapacidad, omisión y connivencia de los gobiernos se articula, se complementa con un “estado de no derecho” para la práctica totalidad de la población, es decir, la ausencia de acceso a las garantías y los derechos civiles básicos enunciados en la Constitución y en las leyes.

La policía y otras instituciones del sistema de justicia penal usualmente actúan como una patrulla fronteriza que protege a las elites de los pobres. Ejerciendo literalmente un papel de “cordón sanitario”, la violencia y la tortura policíacas permanecen impunes, toda vez que se han dirigido en gran medida contra

² Véase Arquiidiócesis de Sao Paulo, *Brasil nunca mais*, Vozes, Petrópolis, 1985, pp. 85-88.

³ Nilmário Miranda y Carlos Tibúrcio, *Dos filhos deste solo (Mortos e desaparecidos políticos durante a ditadura militar: a responsabilidade do Estado)*, Editora Fundação Perseu/Boitempo Editorial, Sao Paulo, 1999, pp. 15-16. La comisión especial de desaparecidos políticos, establecida por la Ley 9140/95 y puesta en marcha por el Ministerio de Justicia, reconoció en mayo de 1998 que el Estado brasileño era responsable por la desaparición de 148 personas (además de las 136 ya reconocidas en el anexo de la ley mencionada). La comisión especial continuó su trabajo en 1999.

las “clases peligrosas”, y raramente han afectado a las vidas de las clases ricas. En todo el país, la impunidad se halla virtualmente asegurada para quienes cometen abusos contra las víctimas consideradas “indeseables” o “subhumanas”. En términos de protección de los derechos y de la seguridad pública, todavía no existe un Estado útil, accesible a la mayoría de la población –requisito básico de una democracia consolidada–. Quince años después de la dictadura, en muchas investigaciones se ha llegado a la conclusión de que las personas todavía consideran peligroso ir a una delegación de policía, aunque sólo sea para poner una simple queja.

El acceso a la justicia en Brasil, especialmente para los pobres, ha demostrado ser siempre precario, y serlo en grado sumo. Históricamente, no se percibe al sistema judicial como un cuerpo que proteja los derechos de las clases desamparadas, sino como una institución responsable por la criminalización y la represión de esas clases. Existe una percepción extremadamente desfavorable del sistema legal, que se refleja en la baja frecuencia con que la población recurre al sistema judicial. Su funcionamiento se halla profundamente marcado por herencias del pasado autoritario, las cuales están quizá más presentes en el sistema judicial que en cualquier otra institución pública. El sistema de justicia penal se caracteriza también por una fuerte discriminación racial. Los que no son blancos enfrentan mayores obstáculos para tener acceso a la justicia, y encuentran dificultades más grandes para ver sus derechos protegidos. En razón de esto, los que no son blancos suelen recibir un castigo y un tratamiento penal más riguroso.

Un rayo de esperanza

Los catorce años transcurridos desde nuestro último periodo autoritario han significado, sin duda alguna, una toma de conciencia por parte de la sociedad civil. La resistencia a la dictadura militar también contribuyó a esta creciente toma de conciencia: los blancos, las élites –a partir de experiencias concretas– empezaron a enterarse de lo que sucedía dentro de las prisiones, pues pudieron certificar que la policía torturaba a sus parientes y amigos cuando éstos caían en prisión. Durante todo el periodo republicano posterior a 1889, sólo los anarcosindicalistas (en los años 1900 y 1910) o algunos pocos juristas se preocuparon por la violencia practicada por agentes del Estado. El hecho de que la policía torturara y matara se consideraba por completo normal, ya que las víctimas en su inmensa mayoría eran negros y pobres. En las ciudades brasileñas, entre 1964 y 1985 se crearon la mayor parte de las organizaciones defensoras de los derechos humanos, y se realizaron las primeras investigaciones sobre la violencia ilegal.

Pero esa legitimación de los derechos humanos ¿es válida para la mayoría de la población o sólo para las élites? Todavía se acusa a los defensores de los derechos humanos de actuar como “defensores de bandidos” y de no preocuparse por el destino de las víctimas. Al mismo tiempo, ese estado de ánimo se halla en un proceso de cambio, pues en las investigaciones se ha indica-

do que existe un aumento de la aceptación de la lucha por los derechos humanos como una práctica indispensable para salir del ciclo de la violencia.

Todavía hoy, en investigaciones del Centro de Estudios sobre la Violencia, de la Universidad de Sao Paulo, se señala que el fracaso del sistema de justicia criminal en “hacer valer la protección de las leyes” contribuye a que se mantenga, en la población víctima de delitos, la sensación de que su derecho a la integridad física se sigue sacrificando en beneficio de los perpetradores de violaciones de los derechos humanos. Si se cree en la importancia de los derechos humanos, pero esta convicción se mantiene hoy con alfileres.

La democracia y el fortalecimiento de la sociedad civil

A pesar de la inhabilidad del Estado brasileño para implementar garantías que vuelvan efectivo el estado de derecho para la mayoría de los ciudadanos, el retorno al gobierno civil y democrático trajo consigo importantes cambios, al grado de que el escenario nacional, actualmente, es muy distinto del que se conocía hace 17 años. El régimen democrático actual funciona en un país en el que tres quintas partes de la población están integradas en el contexto social, el 80% de la gente vive en áreas urbanas, y más de la mitad de los trabajadores pertenecen al sector de los servicios. De 1994 a 1998, el electorado presentó un significativo crecimiento del 12%, principalmente en las áreas del norte y el centro-oeste. Brasil no tiene un déficit de derechos políticos. En 1998, votaron más de 106 millones de electores; de éstos, el 65% correspondieron a la población rural. Todo esto ha convertido a Brasil en uno de los países con mayor electorado. Al mismo tiempo, los estados de la federación en que se concentran más electores siguen siendo los localizados en la costa de la región sureste: seis de esos estados –Sao Paulo, Minas Gerais, Río de Janeiro, Bahía, Río Grande do Sul y Paraná– tienen más del 60% de electores.

El proceso de democratización ha contribuido a garantizar muchos de los derechos políticos: ha habido elecciones justas y transparentes, los partidos y los candidatos han tenido libertad para hacer campañas (si bien es cierto que se han presentado casos de asesinatos de cuño político), y se ha dado la alternancia en el poder. Otro elemento de importancia ha sido la creciente atención que, durante las décadas de 1980 y 1990, varios gobiernos federales –los de los presidentes José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso– dieron a la ratificación de tratados y convenciones de derechos humanos.

Durante la transición política de la década de 1980, los movimientos sociales –como los sindicatos de trabajadores y las asociaciones de profesionales independientes, por ejemplo, la Sociedad Brasileña para el Desarrollo de la Ciencia, la Orden de los Abogados de Brasil y muchos nuevos movimientos de derechos humanos– pudieron redibujar el rostro de la política, ayudando a desmantelar regímenes autoritarios. En el nuevo escenario democrático, las organizaciones no gubernamentales se desarrollaron rápidamente, pues, yendo más allá de su papel inicial

de resistencia a la dictadura, tuvieron la capacidad para establecer nuevos vínculos entre las esferas autónomas de la sociedad y las instituciones políticas. El nuevo sistema constitucional abrió espacios para nuevos movimientos y organizaciones que han defendido los derechos de las mujeres, los negros, los indios, los trabajadores rurales y de grupos de diferentes orientaciones sexuales. La población y la sociedad civil brasileñas actuales son mucho más activas y participativas y están mejor informadas que nunca. Una evolución relevante, en este contexto, es que las ONG acumularon un gran número de experiencias, adquirieron más conocimientos y crearon mejores redes de contacto.

¿Cómo salir de la violencia?

¿Cómo saldremos de este mundo de violencia, de graves violaciones de los derechos humanos y de impunidad? ¿Cuáles son las perspectivas posibles? Hemos aprendido que, en el sistema federal, la “voluntad política” del Ejecutivo no es suficiente para lograr los cambios. El gobierno federal —tanto en los periodos del presidente Cardoso como en el actual, del presidente Luis Ignacio Lula da Silva— está convencido de la necesidad de que se eleven los registros referentes a los derechos humanos, no sólo para mejorar la imagen de Brasil —como algunos sugieren—, sino como un requisito para establecer la gobernabilidad y la eficiencia dentro del aparato del Estado. Mientras tanto, pervive cierta tolerancia a la violencia en el interior de los órganos gubernamentales y en la sociedad en general —una tendencia que contribuye a la resistencia contra las políticas de derechos humanos—.

Una sociedad civil cada vez más movilizadora ha contribuido a hacer cumplir estas mejoras recientes. A pesar de que el número de brasileños que participan en los trabajos de las ONG sigue siendo bajo, en proporción a la población, es importante observar que la violencia y el crimen están siendo denunciados por nuevas asociaciones y organizaciones que se entusiasman incluso con los pequeños progresos y no se intimidan ante los numerosos obstáculos. Ejemplos de esta tendencia se hallan en los muchos grupos de derechos humanos, en la campaña de *Fome Zero (Hambre Cero)* lanzada por el actual gobierno federal, en las colaboraciones entre el gobierno y la sociedad civil.

Como cualquier proceso de reforma, el establecimiento del estado de derecho y de la sociedad civil en Brasil es multidimensional y requiere no sólo de una reestructuración institu-

ORDEM e PROGRESSO



Ilustración: LETRAS LIBRES / Luis Pombo

cional. Deben realizarse cambios tanto en el Código Penal como en el Código de Proceso Penal. Es crucial que se eliminen de esos instrumentos jurídicos las disposiciones que alargan los procedimientos legales y que en ocasiones se utilizan para librar del castigo a quienes tienen el suficiente poder adquisitivo como para contratar un abogado. No basta con hacerle pequeños retoques a la legislación penal: hay que modificarla totalmente, pues una de las características básicas de cualquier ley criminal brasileña actual es su naturaleza discriminatoria.

¿Existe la posibilidad de que se remedie esta urgente situación de violencia endémica, altas tasas de criminalidad y homicidio en las ciudades brasileñas en un futuro próximo? Es difícil imaginar que en un país de proporciones continentales los múltiples problemas que se presentan puedan ser resueltos en todas y cada una de las regiones. Varios gobiernos estatales han implementado muchas prácticas positivas en rubros como la seguridad pública y los derechos ciudadanos. Con todo, para que esos esfuerzos sean plenamente efectivos y se alcance una reforma verdadera, el gobierno federal debe tener un papel activo, toda vez que muchos de los cambios necesarios, tales como el de la policía y el sistema judicial, dependen de enmiendas constitucionales. Para que se construya un apoyo sólido a tales transformaciones, son fundamentales algunas reformas políticas —por ejemplo, el establecimiento de controles al poder económico

durante los periodos de elecciones, la limitación de los privilegios parlamentarios (que en la actualidad conceden la inmunidad ante procesos criminales), la reducción de la representación excesiva de estados menos populosos y la confrontación de la corrupción y la infiltración del crimen organizado en el aparato del Estado—.

De cualquier forma, el primer problema —el más elemental— que el gobierno y la sociedad civil deben resolver en la próxima década es el de la violencia y la criminalidad organizada. A pesar de la alternancia en el gobierno, de una transición ejemplar y de los compromisos históricos del Partido de los Trabajadores, en pleno régimen democrático se siguen violando los derechos fundamentales, igual a como ocurrió sistemáticamente durante el periodo republicano iniciado en 1889. Es un estigma de la historia política de Brasil: las prácticas abusivas contra los ciudadanos (hoy, especialmente, contra los jóvenes) enquistadas en el sistema político. La tortura en las investigaciones policíacas, las ejecuciones sumarias, los grupos de exterminio y las condiciones abominables de las cárceles persisten sin cambios significativos.

Por consiguiente, reforzar el Estado de derecho sigue siendo extremadamente relevante para la gobernabilidad democrática efectiva. A fin de que todos entiendan que los derechos humanos son derechos de todos, y no sólo de las élites,

es imprescindible que las ONGs se puedan movilizar, organizar y luchar por la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, sin la amenaza de la tortura o la muerte. Las garantías constitucionales y los principios básicos de la democracia —como la libertad de expresión, reunión y asociación— constituyen la base de una sociedad civil activa. Las ONGs cuestionan el poder del Estado, pero están más que convencidas de que solamente en un Estado democrático podrá prosperar una sociedad civil democrática, de igual modo que sólo a través de una sociedad civil democrática se podrá preservar de manera efectiva el Estado democrático.

Así, la sociedad brasileña llega al siglo XXI obligada a convivir con el crimen y la muerte violenta, fenómenos que se han instalado en el país. Los obstáculos son inmensos; los impedimentos en ocasiones parecen insuperables. Es preciso no sólo implementar los derechos, sino también institucionalizar las políticas públicas capaces de prevenir la práctica de graves violaciones de los derechos humanos. Si bien parece que en Brasil el pasado nunca muere, el constitucionalismo democrático abre nuevas perspectivas para garantizar el control de las élites por parte de los sectores que no son elitistas: requisito esencial para una democracia efectiva. —

— Traducción de Geney Beltrán Félix

LETRAS
LIBRES

suscríbese

Teléfonos: 56 59 27 01, 01 800 714 2016

Fax: 56 59 11 24