

Brasil: Inseguridad en Democracia

Susanne Gratius/Sarah-Lea John de Sousa
Investigadora Senior/Investigadora
Programas de Paz y Seguridad y de Derechos Humanos
FRIDE

A finales de junio de 2007 murieron 19 personas en un nuevo enfrentamiento entre fuerzas de seguridad y narcotraficantes del Comando Vermelho, la principal organización criminal de Río de Janeiro. Las altas tasas de homicidio en Río de Janeiro y São Paulo señalan que el problema de la delincuencia no se resuelve por la vía militar. Consciente de ello, el Gobierno anunció recientemente recursos por más de 2.000 millones de dólares para mejorar las condiciones en las favelas (chabolas) del país. También su nuevo Programa Nacional de Seguridad Pública con la Ciudadanía (Pronasci) prevé reforzar las acciones sociales, junto al componente policial, en la lucha contra la violencia en las grandes metrópolis. Una política integral que incluya causas y efectos de la delincuencia es el principal desafío de seguridad pública en Brasil y el único camino para combatir la violencia en un marco democrático.

Estado, democracia y seguridad

Brasil es una de las estrellas emergentes del sistema internacional. Forma parte de los nuevos poderes económicos y de los BRIC's, asume un papel clave como portavoz del sur, es el promotor de la alianza trilateral India, Brasil, Sudáfrica (IBSA) y media en conflictos en su vecindad. A diferencia de otras potencias como China o India, la negociación y la resolución pacífica de controversias es la clave de la "democracia consensuada" que ha creado Brasil desde el fin de la dictadura militar en 1985.

Sin duda, Brasil no es un Estado frágil, sino más bien lo contrario. Según un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹, el sector público es el principal agente de progreso social, el nivel tributario es el más elevado en las Américas, y la salud y la educación son gratuitas. Sin embargo, Brasil es un Estado disfuncional en dos sectores clave para cualquier democracia: la justicia y la seguridad ciudadana. Ambas son las instituciones peor evaluadas por los ciudadanos y las que, según el Banco Mundial, menos funcionan.

Llama la atención la contradicción entre un sistema democrático formal que funciona cada vez mejor y un aumento constante de la violencia en las principales metrópolis y zonas rurales del país que reflejan la ausencia del Estado como garante de seguridad. En la mayor parte de las favelas, los narcotraficantes que disponen de enormes recursos, no sólo tienen el monopolio de la violencia, sino que empiezan a sustituir el Estado en otros ámbitos, como en el suministro de infraestructura y servicios sociales. Recuperar estos espacios públicos es el principal objetivo de los fondos adicionales que asignó el gobierno al desarrollo de las favelas.

La violencia no sólo causa enormes pérdidas humanas, sino que la inseguridad ciudadana tiene también un elevado precio económico y social. Según el Instituto de estadísticas brasileño IPEA, los costes directos e indirectos de la violencia en Brasil superaron en 2001 los 10.000 millones

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina y el Caribe 2006, Santiago de Chile 2007.

de dólares. Mientras que los gastos de seguridad pública y privada se elevan al 2-3% del PIB, los costes indirectos de la criminalidad organizada son todavía mucho más altos². Esto significa que, incluso desde el punto de vista económico, el “riesgo ciudadano” en Brasil representa un serio obstáculo para el desarrollo y su posición como potencia global emergente.

La principal causa de los altos niveles de violencia en Brasil es la extrema desigualdad o la “brecha de la vergüenza” entre ricos y pobres que crea nuevos muros: entre favelas y barrios en las grandes ciudades y entre el sur desarrollado y el norte subdesarrollado del país. La violencia es, en gran parte, el resultado del subdesarrollo y refleja, al mismo tiempo, la gradual extensión de las redes de las mafias de droga en todo el continente. Pocos saben que Brasil es el segundo consumidor de drogas del mundo después de Estados Unidos y uno de los principales países de tránsito de estupefacientes en las Américas.

El fenómeno de la violencia en Brasil

En las estadísticas internacionales, Brasil figura entre los países más violentos del mundo, excluyendo países en guerra como Afganistán e Irak. Desde los años ochenta ha aumentado el índice de criminalidad hasta un promedio diario de 1.849 delitos registrados. La tasa de homicidios por año y cada 100.000 habitantes se elevó a 27, con lo cual Brasil ocupa la cuarta posición en el ranking global³. En el período entre 1973 y 2003 murieron más de medio millón brasileños por armas de fuego, la mayoría de ellos hombres menores de 25 años procedentes de las favelas de las metrópolis o de los barrios marginados en el nordeste del país.

Ante estas cifras preocupantes no sorprende que Brasil sea uno de los mayores productores y exportadores de armas pequeñas y livianas del mundo. Se estima que de los cerca de 17 millones de armas de fuego, un 90% está en manos de civiles y sólo una décima parte pertenece a las fuerzas de seguridad pública. Según un estudio de las organizaciones no gubernamentales Viva Río e ISER, la mitad de las armas en Brasil son ilegales⁴. Por tanto, los criminales y traficantes de drogas controlan la mayor parte de las armas que circulan en Brasil.

Cabe distinguir entre dos tipos de violencia. Uno de ellos es la violencia rural. Mientras que la mayoría de los homicidios en São Paulo ocurren por conflictos interpersonales, y en el nordeste su principal causa es el asesinato por encargo. Muchas zonas rurales de Brasil se caracterizan por un alto nivel de violencia entre grandes terratenientes, pequeños campesinos e indígenas y la ausencia del Estado como garante de seguridad. Los conflictos en las áreas rurales, sobre todo en el norte y nordeste de Brasil, tienen su raíz en la distribución desigual de las tierras. Así, una décima parte de la población brasileña concentra el 80% de las tierras cultivables del país. Aparte de agencias de seguridad privadas contratadas por los terratenientes para proteger sus tierras, existen escuadrones de la muerte que trabajan para las grandes empresas agrícolas. Estas agencias y organizaciones de seguridad privada alimentan una verdadera “industria de la muerte”. Son responsables de ejecuciones extrajudiciales de miembros del Movimiento Sem Terra (MST) y de las denominados “limpiezas sociales” - asesinatos de campesinos pobre e indígenas. En los últimos años se han producido unos 2.000 conflictos entre terratenientes y campesinos sin tierra, por un lado, y entre indígenas y buscadores de oro, por el otro, que involucraron a más que un millón de personas y causaron tan sólo en 2005 más de 100 muertos⁵.

Más que impedir o investigar estos crímenes, la policía forma parte del problema. Según Amnistía Internacional, integrantes de la policía civil y militar participan en los grupos de exterminio⁶.

² Carvalho, Alexandre X. (et al.), Custos das Mortes por Causas Externas no Brasil, IPEA, Brasília, abril 2007, http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1268.pdf

³ Waiselfisz, Julio Jacobo Mapa da violência dos municípios brasileiros, Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), Brasília, Febrero 2007, p. 22.

⁴ Viva Río/ ISER/ FLACSO/ GAPCon, O controle das armas de fogo e munições no Brasil, Rio de Janeiro, Noviembre 2006, http://www.hemisferio.org/armas/boletines/02/05/noticias2/doc_interes_01.pdf

⁵ Terceiro Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil 2002-2005, Núcleo de Estudos da Violência - Universidade de São Paulo, 2006, p. 557, <http://www.nevusp.org/downloads/down099.pdf>

⁶ Amnesty International, Report 2007 - Brazil, Amnesty International, London 2007.

De este modo, las redes clandestinas penetran el Estado, fomentan la corrupción y la disfuncionalidad de la seguridad pública, cuyas instituciones son las más desprestigiadas del país⁷.

La **violencia urbana** se concentra sobre todo en los barrios pobres y marginales de Río de Janeiro, São Paulo, Recife y otras metrópolis controladas por la criminalidad organizada. Un tercio de la población de las metrópolis brasileñas vive en favelas. Las más de 2.000 que existen en el país funcionan como Estados dentro del Estado con sus propias jerarquías, leyes, sistemas judiciales y penales⁸. Además del problema de violencia, las reglas que rigen en las favelas fomentan el autoritarismo, la desigualdad y las jerarquías sociales. La vida de lujo de los traficantes de drogas y armas contrasta con la de los jóvenes que hacen el “trabajo sucio” y viven en los barrios marginales. Con todo, para estos adolescentes, la criminalidad organizada es la única vía para salir de la pobreza y ascender en la jerarquía social.

Los principales grupos del crimen organizado en Brasil son el Comando Vermelho (CV) que actúa sobre todo en Río de Janeiro, y el Primer Comando de la Capital (PCC) en São Paulo. Son empresas transnacionales ilegales que han creado estructuras organizativas muy eficaces y generan, a través del tráfico de drogas y de armas, más recursos que las empresas legales o el sector público. El PCC, fundado en 1993, es comandado desde las prisiones y funciona en base a violencia y estrictas jerarquías⁹.

También en las metrópolis, muchos policías militares y civiles pertenecen al crimen organizado, protegen a los narcotraficantes y les venden armas. Más que reprimirla, las fuerzas de seguridad pública participan en la violencia. En São Paulo y Río de Janeiro, más de 1.000 asesinatos ocurridos en 2006 fueron cometidos por policías¹⁰. Las ejecuciones extrajudiciales cometidas por policías no suelen ser investigados y mucho menos penalizados. La falta de control externo de las instituciones policiales fomenta la impunidad y alimenta la espiral de altos niveles de corrupción y violencia de las fuerzas de seguridad pública¹¹.

En vez de realizar reformas estructurales del sistema de seguridad pública orientadas a combatir la raíz del problema, hay una tendencia a militarizarlo. Después de las olas de violencia que afectaron a mediados de 2006 a Río de Janeiro y São Paulo, el Presidente Lula autorizó a las fuerzas armadas a intervenir. Desde aquel entonces, la violencia no sólo no ha disminuido sino que ha aumentado. Además, en clave de política interna, la decisión no deja de ser controvertida, máxime cuando el recuerdo de la dictadura militar no es un escenario demasiado lejano en la sociedad brasileña. En el mejor de los casos, la vía militar combate los “síntomas” pero no las causas de la delincuencia y, en el peor, contribuye a alimentar la espiral de violencia¹².

¿Tiene solución la violencia?

El déficit de seguridad pública en Brasil refleja dos problemas principales. Por un lado, Brasil sigue caracterizándose por altos niveles de pobreza y desigualdad socioeconómica. Por el otro, el sistema y las instituciones de la seguridad pública y del sistema judicial son disfuncionales y desde hace años están pendientes de una reforma estructural.

En cuanto al **déficit social**, más de un tercio de los brasileños vive en condiciones de pobreza y el 10% de la población concentra el 45% de los ingresos del país. Aunque las cifras han mejorado¹³, Brasil es todavía el segundo país con la mayor concentración de ingresos en América Latina.

⁷ Soares, Luiz Eduardo y Guindani, Miriam “La tragedia brasileña: la violencia estatal y social y las políticas de seguridad necesarias”, Nueva Sociedad, n° 208, marzo/abril de 2007, www.nuso.org

⁸ Konings, Kees y Krujit, Dirk *Fractured Cities - Social Exclusion, Urban Violence & Contested Spaces in Latin America*, Zed Books, Londres/Nueva York, 2007, p. 19.

⁹ Manrique, Luis Esteban G., *Un poder paralelo: el crimen organizado en América Latina*, Real Instituto Elcano, Madrid, julio de 2006.

¹⁰ Amnesty International, 2007.

¹¹ Leeds, Elizabeth, “Serving States and Serving Citizens: Halting Steps toward Police Reform in Brazil and Implications for Donor Intervention”, *Policing and Society - An International Journal of Research and Policy*, Marzo 2007, pp.21-37.

¹² Leeds, Elizabeth, “Río de Janeiro”, en: Koonings y Krujit, *Fractured Cities*, Zed Books, Londres/Nueva York, 2007, pp.23-35, p.29.

¹³ En Brasil, el coeficiente gini bajó de 58,2 (2003) a 56,7.

La brecha social se manifiesta a nivel territorial en un sur con altos niveles de desarrollo y un nordeste paupérrimo. Para combatir la desigualdad extrema que caracteriza la sociedad brasileña, el gobierno invierte cerca del 60% del presupuesto público, un equivalente al 28% del PIB en programas sociales. Mediante proyectos como “bolsa familia”¹⁴, que vincula ayuda y escolarización, el Gobierno pretende mejorar el acceso de los niños pobres a la educación pública y aumentar las posibilidades de su entrada al mercado laboral. En este campo, el balance es favorable: el nivel de escolarización ha aumentado, se redujo el número de analfabetos a un 11% y el salario medio de los brasileños está creciendo.

Sin embargo, apenas hay avances en la distribución de las tierras que es la principal causa de violencia en las zonas rurales de Brasil. Aparte de redistribuciones puntuales, el Gobierno Lula, como todos los anteriores, no ha impulsado una amplia reforma agraria. Además de que los terratenientes son un actor político importante, la principal razón para ello es de índole económica: la agroindustria, que el año pasado creció un 10%, contribuye en gran parte al PIB de Brasil. Desde esta óptica, la distribución de tierras a pequeños agricultores a gran escala tendría consecuencias negativas para la economía y el desarrollo del país.

El segundo problema es el **ineficaz sistema de seguridad pública**. Desde que finalizó la dictadura militar, en este ámbito apenas se han realizado cambios, con la excepción del mando supremo sobre la policía militar que pasó del gobierno central a los estados. El escaso progreso en materia de seguridad pública se debe a dos factores. Primero, una reforma del sector requiere cambios constitucionales y es altamente improbable que el gobierno -que no dispone de una mayoría en el Congreso- consiga el respaldo necesario para ello. Segundo, las competencias en materia de seguridad están divididas entre el gobierno central y los gobernadores que son los principales responsables de la seguridad en los 26 estados de Brasil. Por tanto, una reforma del sistema de seguridad nacional requiere un (difícil) consenso político entre el Presidente Lula, los gobernadores y los alcaldes del país.

Existen tres problemas fundamentales: primero, la falta de coordinación entre policía federal y local, segundo, las diferencias salariales (la policía federal gana hasta tres veces más que la de los estados) y, tercero, estructuras organizativas poco compatibles entre las distintas entidades de seguridad. Así, las policías federales, que son en parte responsables de la lucha contra el crimen organizado incluyendo el tráfico de drogas y armas, rara vez cooperan con las policías militares y civiles de los estados. También hay grandes diferencias en cuanto a la puesta en marcha de reformas policiales. Mientras que, por ejemplo, Minas Gerais está avanzando en una reforma del sector de seguridad pública, Río de Janeiro tiene todavía muchos déficit y su policía es una de las peor pagadas del país.

Consciente de la urgente necesidad de una reforma del sector, el Gobierno Lula prevé crear un sistema único de seguridad pública que incluya una mayor coordinación entre unidades policiales federales y locales, un reforzado sistema de control y denuncia de delitos cometidos por policías, la nivelación y aumento de los salarios, un amplio programa de formación para todas las entidades de seguridad pública y la modernización de equipos y tecnología. El Programa Nacional de Seguridad, presentado recientemente por el gobierno, que integraría las políticas públicas de las 11 regiones con mayores tasas de criminalidad, sería un paso positivo en esta dirección. Lo es también el actual debate público del Programa Nacional de Seguridad en el cual participan no sólo entidades gubernamentales, sino también la Central Única das Favelas (CUF), ONG como Viva Río y otros representantes de la sociedad civil.

¿Democracia o violencia?

La violencia intraestatal -ligada a la pobreza, la desigualdad y la debilidad y/o disfuncionalidad del Estado- es uno de los ámbitos donde se decide el futuro de América Latina. Dentro de la región, Brasil es uno de los principales campos de batalla entre democracia y violencia.

¹⁴ http://www.presidencia.gov.br/espanhol/principales_programas/crescimento/principaisprogramas_view/

Hasta ahora, el país no ha enviado demasiadas señales positivas para combatir las causas y las consecuencias de la violencia ligada al crimen organizado. Hasta la presentación del Plan de Seguridad, cuya aprobación por 11 regiones del país está prevista en octubre de 2007, el Gobierno Lula no ha hecho prácticamente nada para enfrentar el problema de violencia.

Hay que admitir que tampoco hay soluciones fáciles. Brasil es el mejor ejemplo para ilustrar que más Estado no es la fórmula mágica para resolver el problema de la violencia. Por amargas experiencias históricas, tampoco lo es la participación del ejército en la lucha contra la delincuencia y las mafias de droga. Este problema sólo se puede resolver en democracia y, en el caso de Brasil, mediante el compromiso político con otros actores estatales y no estatales involucrados en la cuestión.

Es en este ámbito que Brasil puede usar los instrumentos de su democracia consensuada y la imaginación. Aunque es positivo que desde el Ministerio de Justicia se ha creado un amplio espacio de debate entre gobierno y sociedad civil sobre el Programa Nacional de Seguridad Pública, su aprobación requiere también la participación de los gobernadores y alcaldes de las regiones más violentas de Brasil. Ante el complejo sistema político de Brasil y el empate de poder entre ejecutivo y legislativo, sólo mediante el consenso se puede realizar la reforma prevista de seguridad pública.

Ganar la batalla contra la violencia significa vincular los desafíos de seguridad a la democracia y a la agenda de desarrollo. Brasil no puede enfrentarse sólo a esta tarea, sino que necesita también el apoyo de la comunidad internacional para ello. Por tanto, el “Programa Nacional de Seguridad Pública con la Ciudadanía” del gobierno Lula puede ser una buena oportunidad para abrir no sólo un debate nacional sino también internacional sobre cómo afrontar el tema de la violencia en Brasil y otras partes del mundo.

A modo de conclusión, sigue siendo una contradicción que Brasil es, por un lado, una de las nuevas potencias emergentes con un gran potencial económico y, por el otro un país en vías de desarrollo con serios problemas de seguridad interna que ponen en peligro la democracia y la proyección regional y global de Brasil. Por tanto, éste es uno de los temas que debería incluirse en la futura agenda de cooperación entre la Unión Europea y Brasil, que recientemente celebraron una Cumbre bilateral en Bruselas para iniciar una nueva y más prometedora etapa de relaciones incluyendo un Plan de Acción, entre ellos en el ámbito de paz y seguridad.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en www.fride.org

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior

C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª – 28001 Madrid – Telf: 91 244 47 40 – Fax: 91 244 47 41 – E-mail : fride@fride.org
www.fride.org