

EL MINISTERIO DE JUSTICIA DEL BRASIL EN DEFENSA DE LA CIUDADANÍA*

Mauricio CORREA**

Tengo la satisfacción de dar inicio al Ciclo de Conferencias conmemorativo a la Semana del Aniversario del Ministerio de Justicia.

Este Ministerio fue fundado el 3 de julio de 1822 como Secretaría de Estado de los Negocios de la Justicia. Se convirtió en Ministerio a partir del 30 de octubre de 1891, mediante la Ley número 23.

Desde aquella fecha hasta hoy ha tenido muchas atribuciones y competencias. Actualmente, por la Ley número 8490, del 9 de noviembre de 1992, tiene bajo su competencia la normatividad jurídica, la nacionalidad, la ciudadanía, los derechos políticos, las garantías constitucionales, la seguridad pública, las policías federal, la de la estación de autobuses y la de la estación del ferrocarril federal y del Distrito Federal, la administración penitenciaria, los extranjeros, la documentación, publicación y archivo de los eventos oficiales, la defensa de la normatividad económica y los derechos del consumidor, la política indigenista y la justicia en general. Todas ellas conforman un conjunto muy heterogéneo, que se convierte en un gran desafío para su titular. En años recientes, esas atribuciones, algunas veces consideradas prioritarias, han requerido la coordinación política del gobierno federal.

Esa múltiple competencia se inserta en un contexto más amplio experimentado ahora por la nación, de reorganización del Estado, del realineamiento del país en la senda del desarrollo asociado con la justicia, del entendimiento de la democracia como el mayor valor de la sociedad moderna, en el sentido de que sean destruidas las injusticias y desigual-

* Publicado originalmente en la Revista *Arquivos do Ministério da Justiça*, Brasilia, año 46, núm. 182, 1993, pp. 17-26. Agradecemos a los editores su autorización para ser publicado aquí. Traducción al español por Leticia Cruz.

** Ministro de Justicia del Brasil en la época de publicación original del artículo.

dades, que no existan desheredados entre la ciudadanía y de que se haga efectivo en toda su plenitud el Estado de derecho.

Por otro lado, son esas múltiples atribuciones de este Ministerio las que apuntan, indudablemente, en la dirección de la defensa y protección de los derechos del ciudadano, y lo convierte en el Ministerio de la ciudadanía.

En este sentido, la orientación de las acciones del Ministerio de Justicia para el sector apunta a lo siguiente:

- Modernización de los diversos consejos, en el sentido de reorganizar sus actividades para la atención de las verdaderas demandas de la población; en algunos casos, se efectúa la revisión de su estructura y su representatividad.
- Consolidación de las iniciativas públicas para proporcionar información sobre los eventos públicos a los ciudadanos.
- Desarrollo de acciones que tiendan a combatir la violencia en sus diferentes formas, primordialmente contra los niños y los adolescentes.
- Implementación de la tecnología de punta, especialmente en lo que se refiere a telecomunicaciones e informática, como forma de prestar apoyo a la promoción de la ciudadanía.
- Apoyo a todo aquel programa que contemple para el sistema penitenciario nacional: la ampliación física y reordenación, la enseñanza profesional, el perfeccionamiento de estadísticas penales, la modernización de los servicios carcelarios, la reintegración social del prisionero.
- No podría dejar de referirme, por su relevante significado, a la creación de la Defensoría General de la República, que constituirá un instrumento efectivo de coadministración de los actos del poder público federal, por lo que el ciudadano dispondrá de un instrumento eficaz para ejercer su poder fiscalizador y, así, decidir, influir, cambiar.

En el ejercicio de su acción catalizadora, el Ministerio de Justicia, en la actual administración, ha mantenido contacto permanente con los secretarios de Justicia y Ciudadanía, de Seguridad Pública y de Policía Civil de los Estados y demás órganos públicos, así como con las orga-

nizaciones no gubernamentales, con miras a coordinar las actividades desarrolladas para combatir la violencia contra los niños y los adolescentes, a la violencia en los presidios, así como en la defensa de las minorías; por lo cual se tramitan en el Departamento de Asuntos de la Ciudadanía más de 300 procesos por la violación de derechos de los ciudadanos.

La Secretaría de los Derechos de la Ciudadanía y Justicia mantiene estrecha colaboración con el Centro Brasileño para la Infancia y la Adolescencia (CBIA), del Ministerio del Bienestar Social, y con la UNICEF para discutir y planear acciones integradas para combatir la violencia contra los niños y los adolescentes.

En este contexto, ocurre la instalación, en diciembre último, del Consejo Nacional de los Derechos de los Niños y del Adolescente (CONADA), integrado por representantes del Poder Ejecutivo, mediante los órganos ejecutores de las políticas sociales básicas en las áreas de la acción social, justicia, educación, salud, economía, trabajo y previsión social. En igual número, integran el CONADA representantes de entidades no gubernamentales del ámbito nacional, de atención a los derechos del niño y del adolescente, con base en la recomendación de la Ley número 8069, del 13 de julio de 1990 (Estatuto del Niño y del Adolescente). Asimismo, la CONADA constituye un significativo instrumento en la esfera del Estado brasileño, y no sólo es un órgano de gestión participativo y democrático, pues corresponde a las preocupaciones presentes del gobierno federal y de todos los segmentos sociales. Su efectivo funcionamiento se dio con la realización de la primera reunión el pasado 18 de marzo, a la que seguirán reuniones mensuales.

En cuanto a las acciones realizadas para combatir al narcotráfico, a la par de la intensa actuación de la policía federal, en el Consejo Federal de Estupefacientes (CONFEN) se realizan las subastas de los bienes incautados como consecuencia de esa actividad ilícita (aviones, automóviles, yates y otros bienes), para generar los recursos del Fondo de Prevención, Recuperación y Combate al Abuso de Drogas (FUNCAB), que complementados con otras fuentes internacionales permitirán la elaboración de programas públicos ligados a esa área.

En este contexto también se inserta la propuesta del Ministerio de Justicia transformada en el proyecto de Ley número 3713/93, sobre la creación de la Secretaría de Estupefacientes, para

supervisar, coordinar y fiscalizar la ejecución de las normas establecidas por el Consejo Federal de Estupeficientes y ejercer la administración, coordinación general, supervisión, control y fiscalización de las actividades relacionadas con el tráfico y el uso de sustancias que determinen dependencia física y psíquica.

Esta Secretaría se constituiría en el órgano central del Sistema Nacional de Prevención, Fiscalización y Represión de Estupeficientes, que también influiría en el FUNCAB.

En lo que concierne a la política penal se ha observado, a lo largo de las dos últimas décadas, que la técnica predominante ha sido la de promover el aislamiento de los sentenciados mediante un programa de aumento de nuevos lugares en el sistema penitenciario, política de mano única que no se acompaña de otras iniciativas y que ataca solamente los puntos tradicionales del problema.

Los efectos de esa política son evidentes: ampliación de la red de coerción; sobrepoblamiento carcelario; administración inoperante; endurecimiento de la disciplina y de la seguridad, sin que con ellos se pueda detener la escalada de la violencia y de rebeliones en el sistema penitenciario durante los últimos años; insuficiencia de las medidas técnicas, incompatibles con los programas de evaluación y proyección que sí son confiables; falta de explicitación de objetivos, lo que se manifiesta en la ausencia de un programa articulado, integrado y sistematizado de intervención, ya sea en el ámbito de las políticas organizacionales administrativas o en el de resocialización. Toda esa gama de factores confluye en un mismo punto: la ineficacia de las políticas adoptadas por el Estado para tal sector.

Paralelamente, resalta el crecimiento de los índices de criminalidad y de violencia en el país en los últimos 20 años, sobre todo en las grandes ciudades, causa principal del problema de nuestro sistema penitenciario, porque es generador de la sobrepoblación carcelaria.

El complejo penitenciario del país tiene cabida para 51,638 reclusos, pero resguarda 126,152, la mayoría menores de 25 años; el 73% son analfabetos o semialfabetizados y sin ocupación definida. El preso en Brasil es, en general, el pobre que no encuentra trabajo en la edad en que lo necesita, lo cual refleja a la ecuación económico-política como responsable de la violencia en lo cotidiano. Se argumenta que el sobrecupo sería mayor si fuesen cumplidas las órdenes de aprehensión expedidas

en todo el país, estimadas hoy en 345,000 de las cuales 152,000 corresponden a São Paulo. Para acabar con la sobrepoblación carcelaria, considerando el actual sobrecupo, se necesitaría construir 130 nuevas cárceles con capacidad para 500 presos cada una, con un costo por cada una de 15 millones de dólares, de acuerdo con las exigencias dictadas por las normas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Por otro lado, la manutención de un preso, de acuerdo con la encuesta efectuada por el Foro Nacional de Secretarios de Justicia, es de 3,5 salarios mínimos al mes, y no existe otra forma de solventar este altísimo costo, sino cargándolo al contribuyente, por lo que se impone crear medidas innovadoras y modernizantes, hasta para los que creen que ninguna escasez de recursos justifica la pasividad ante tan profundas dificultades.

La promiscuidad promueve toda suerte de contaminación patológica y criminal, y las celdas no reúnen los requerimientos mínimos, salvo raras excepciones, para la conservación de la salud individual y colectiva. Las instalaciones sanitarias son precarias, los patrones de alimentación no se distinguen por su calidad y los recursos de sanidad son deficientes. Todo ese conjunto de problemas propician la violencia, que se torna en un código de comportamiento en las prisiones.

De ahí la incapacidad de las cárceles brasileñas para cumplir su función esencial de resocialización y de rehabilitación del preso. Al contrario, lo hunden aún más en el mundo del crimen por la conjugación de dos perversos factores: el sobrecupo y el ocio. Es insuficiente la oferta de actividades de formación educativa y profesional, así como la prestación de servicios de asistencia jurídica y social.

En realidad, la solución para los problemas que afectan al sistema penitenciario brasileño sólo será obtenida si se basa en la convicción de que no es una cuestión aislada. Al contrario, necesita ser entendida como un sistema de vasos comunicantes constituido por cuatro puntos: la justicia social, el sistema policiaco, el sistema judicial y el sistema carcelario. Además, de eso exige una amplia discusión nacional, involucrar a todos los sectores sociales cuyos miembros no deben permanecer impasibles ante el problema.

La cuestión penitenciaria del Brasil es grave y su solución extremadamente compleja. El punto de partida sería la comprensión de que mientras persistan las causas generadoras de la criminalidad violenta y no se reformule el sistema penal brasileño —destinándose las cárceles solamente a los

reos efectivamente peligrosos— ningún gobierno conseguirá equilibrar el sistema penitenciario. La solución dependerá de la reorganización del Estado y del establecimiento de políticas públicas eficientes y justas, con miras al bienestar de toda la sociedad.

En ese sentido, el Ministerio de Justicia hizo publicar en el *Diario Oficial de la Unión* once anteproyectos de ley, con miras a la reformulación del Código de Procesos Penales elaborados por la Comisión de Juristas y que debería recibir sugerencias hasta el 20 de agosto de 1993. Se envió también al Congreso Nacional el proyecto de Ley Complementaria número 146/93 que propone la creación del Fondo Penitenciario Nacional, y que posibilitaría la captación de recursos necesarios para la ejecución de las nuevas directrices de la política criminal y carcelaria.

En el ámbito legislativo, cabe resaltar los proyectos de ley que actualmente se tramitan en el Congreso Nacional: sobre la estructura y competencia de la Defensoría General de la República, la transformación del Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) en autárquico, la reformulación del Código de Tránsito Brasileño, la creación de cargos de patrullero de la estación federal de autobuses y otros varios que modifican artículos del Código de Procedimientos Civiles.

Se encuentran en la fase final de elaboración los siguientes anteproyectos: sobre la Ley de Suspensión de Pagos y Acuerdos, sobre la reforma de la parte especial del Código Penal, acerca de la Ley sobre la Renovación del Alquiler de Inmuebles para Fines Empresariales y sobre el Decreto Regulador del Código de Defensa del Consumidor.

Finalmente, hay dos proyectos ya transformados en norma jurídica: la Ley número 8633, del 12 de marzo de 1993, que crea los cargos en la profesión de la política federal, y la Ley número 3656, del 21 de mayo de 1993, que dispone sobre la protección del consumidor.

Con relación a la ciudadanía y los derechos humanos tenemos un largo trayecto por delante, a partir del regreso a la normalidad democrática y de la promulgación de nuestra Carta Magna.

En el gobierno del presidente Itamar Franco la verdadera estrategia de desarrollo está comprometida con el alcance, a largo plazo, del progreso social y económico de la sociedad como un proyecto supragubernamental de adecuación de los programas gubernamentales a los objetivos permanentes de la nación, pues se entiende que el gobierno dirige al Estado, pero nunca debe sustituirlo.

Históricamente, en nuestro país la planeación de Estado no ha existido, ya que los estados, los municipios y la sociedad poco o nada han decidido: ese cuadro puede y debe mudar, pues la nación brasileña comienza a exigir cambios y su relación con el Estado no será más la de un pasivo pagador de impuestos; se comienza a ejercer la ciudadanía y se descubrió, finalmente, que el Estado somos nosotros.

El actual gobierno ha buscado hacer cambios en el tratamiento de la cosa pública, evitando soluciones de gabinete que hasta hoy sólo lo han apartado de su legitimidad y credibilidad. Inserto en ese contexto se encuentra el Ministerio de Justicia, que a través de sus varios consejos busca captar los verdaderos intereses de la sociedad al formular o rectificar las políticas públicas, lo que mantiene a la población siempre atenta para controlar las acciones gubernamentales.

La relación entre el Estado y la sociedad se hace efectiva por el pleno ejercicio de la ciudadanía. Por un lado, se tiene el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos para con el Estado, por otro, la garantía, por parte de éste, de los derechos civiles y políticos individuales y colectivos.

En nuestra Constitución la ciudadanía es uno de los fundamentos básicos de la República. Como Estado democrático de derecho corresponde al Estado brasileño la promoción y la defensa de los derechos de nuestros ciudadanos.

Para el buen desempeño de ese papel, la tarea noble del Estado es la promoción y el fomento del desarrollo nacional. El Estado es el aglutinador de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, que son los verdaderos derechos humanos como han sido defendidos por las Naciones Unidas.

Bajo el eco de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en la segunda mitad de junio próximo pasado en Viena, cuya delegación brasileña fue presidida por mi persona, cabe reconocer la importancia de la ciudadanía en el contexto moderno del desarrollo. El resultado posiblemente más relevante fue el reconocimiento del derecho al desarrollo, desfasando la monotonía histórica de reducción al crecimiento económico. El mercado no será más el único juez del bienestar.

Aunque imprescindible como medio, la meta es la ciudadanía. A ésta debe servir el crecimiento económico. Asimismo, ni de lejos pretendemos unilateralizar la cuestión, como si la ciudadanía sola hiciese el milagro de resolverlo todo. Primero, se necesita imprescindiblemente de la ins-

trumentación económica porque el bienestar no es acto de miseria, aunque sea bien distribuida. Segundo, la noción de desarrollo sustentable, estratégicamente colocada, señala la conjugación de por lo menos tres dimensiones esenciales: la ambiental, la social y la económica. Lo que pretendemos es, ciertamente, que la planeación y la práctica del desarrollo de la ciudadanía tenga la misma voz de las necesidades económicas en el entrelazamiento ciudadano y fecundo de medios y fines.

El Ministerio de Justicia gana así el papel de relevancia histórica definitiva en las políticas públicas, en la medida que representa —junto con los que se dicen ministerios sociales, generalmente empujados a la insignificancia, sobre todo presupuestaria y política— la otra mitad de todo, en términos de los fines principales de la nación. Su misión será trabajar con esmero y rapidez en pro de la ciudadanía y de los derechos humanos, por ser criterio central de maduración de la democracia y de la dignidad social.

En este camino en que ya no hay regreso, porque corresponde a los esfuerzos más importantes actuales de la ONU, la organización de las políticas públicas tendrá dos ángulos de sistematización complementarios e interdependientes: primero, la preocupación por las oportunidades del país en términos de competitividad productiva y de generación de los empleos necesarios para la población; segundo, la búsqueda incesante de la ciudadanía para que todo lo que se vaya a construir en esta sociedad sea para el bien común.

En el último documento emitido por la ONU sobre desarrollo humano, en 1993, Brasil aparece en el septuagésimo lugar, con base en los indicadores educativos, expectativas de vida y poder de compra. En 1990 ocupó el quincuagésimo lugar que ya era indigno, sobre todo en comparación con los otros países de América Latina.

A la par de los graves problemas económicos es visible la fragilidad social del país. Muchos problemas económicos necesitan de manera definitiva también ser considerados como agresión a la dignidad social: el salario mínimo abajo de los 100 dólares, la inflación corrosiva de los salarios, la especulación financiera irresponsable, la concentración de la renta altísima, una de las mayores del mundo, y el encubrimiento sistemático por parte del gran capital. Será engañoso imaginar que todo esto sea una mera cuestión de mercado. Es también, internamente, el problema

de una sociedad aún incapaz de controlar democráticamente al Estado, a la economía y a la élite.

El papel central del Ministerio de Justicia será entonces, a la par de sus funciones comunes en el plano de la justicia, impulsar por todos los medios y condiciones la superación de la clase trabajadora, que también es parte de nuestra sociedad. La planeación de las políticas públicas, generalmente apenas presupuestada, necesita ser más que un complemento, se debe adecuar a la exigencia de la ciudadanía, para colocar en su debido lugar lo que es medio y lo que es fin.

No sólo por exigencia de los acuerdos internacionales, sino como certificado de nuestra madurez institucional democrática, la dimensión de los derechos humanos debe marcar el diario acontecer de las políticas públicas y de los gobiernos. En este caso, podemos hablar sin temor que el actual gobierno federal se destaca por la sensibilidad siempre demostrada y renovada frente a los llamamientos de auxilio, ya ensordecedores, sobre la dignidad social de la población. El presidente Itamar Franco quedará en la historia, a la par de otras cualidades, como defensor imperturbable de la gente humilde, dentro de la práctica edificante, digna y justa de dirigir la economía para el bienestar de la población. Ya sea en la lucha por encontrar soluciones y enseñanzas más accesibles, en la búsqueda de ampliar el consumo para las clases medias o en el programa de combate al hambre, aliado a la producción de empleos, o bien en la defensa del Estado de derecho, en acción siempre conjunta con el Congreso, todo ello apunta con fuerza persistente al camino del desarrollo sustentable.

El país necesita encontrar su rumbo. Necesita aprender a convivir en un mundo de nuevas relaciones económicas, sociales, políticas y ambientales. Debe abandonar un pasado marcado por la marginación de las mayorías. Peor que la miseria es constatar que la población se considera incapaz de enfrentarla. El pobre más pobre es aquel que sí quiere saber que es injustamente pobre.

En la formación de esta conciencia crítica de la pobreza, el papel estratégico del Ministerio de Justicia —conjuntamente con sus homólogos del área social— es darle realce a la educación. Es fundamental, perfeccionar la política de los Consejos teniendo como dirigente al Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana (CDDPH), en el sentido de que, cada vez más, merecen la confianza de la sociedad.

Es crucial apoyar programas de educación e información para la ciudadanía. Es esencial dar el trato más transparente y competente posible al procesamiento de las denuncias sobre crímenes contra los derechos humanos. Es vital preservar y fomentar la aproximación y colaboración con las organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, el Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente CONANDA, constituido paralelamente.

No nos podemos hacer la ilusión de encontrar soluciones fáciles y rápidas. La construcción de una sociedad digna, democrática y satisfecha es obra generacional, a muy largo plazo, aunque debiera comenzar ya. Existen problemas crónicos que nos bloquean, tal como el de los niños y adolescentes que carecen de todo, quienes están condenados a luchar por su sobrevivencia en las calles, o como el de las cárceles, profundamente involucradas con el perfeccionamiento en el crimen, o bien como el de los estupefacientes, que tratan de hacer de Brasil un camino de tráfico y lugar de consumo, y también como el de los abusos del poder económico, tradicionalmente habituado a la prepotencia contra el consumidor, sin hablar del problema que a todo esto conduce: la impunidad.

Por razones históricas conocidas vivimos la impunidad como condición común en la sociedad. En particular, las élites han sido secularmente impunes. Brasil está registrado en los noticiarios como infractor consumado de los derechos humanos: las agresiones a la vida en la Baixada Fluminense, en ciertas regiones del Nordeste, en las grandes metrópolis, en las prisiones, en el campo; o aquellas contra los niños, contra la mujer, contra los trabajadores rurales, contra los jubilados, no pueden ser negadas hasta ahora, aunque se debe resaltar que este gobierno ha intentado de todo para enfrentar tales problemas.

Urge plantar ya, el posible y deseable futuro, por consiguiente necesario, para combatir esta impunidad y evitar que el país sea el blanco de la crítica internacional. Aunque no sea más criticado que otros países, lo que interesa no es el consuelo vulgar de las comparaciones más o menos desacreditadas, sino la decisión irrevocable de proseguir en el camino del Estado de derecho. En este sentido, es esencial trabajar en la dirección del perfeccionamiento de la legislación y del funcionamiento de las instancias judiciales, en la adecuación técnica y funcional de la policía federal, en la competencia de actuar, intervenir y resolver.

Otro aspecto de la impunidad radica también en los malos servicios públicos, casi marca registrada de nuestro Estado. Asimismo, descontando la actual crisis, que ciertamente deteriora mucho las condiciones de la oferta, es notorio que los servicios públicos en esta patria, o son transformados en favores privados o son pobres para los pobres. Se defrauda, con la naturalidad del transcurso de los siglos, al contribuyente y al ciudadano que trabajan y pagan impuestos para ser maltratados y para que les falten al respeto.

Gran parte de la ciudadanía tiene la capacidad organizada de controlar los servicios públicos, ya que la garantía fundamental de su calidad es la calidad de la ciudadanía, no la burocracia pública. No se puede tener un Estado mejor que la ciudadanía que le subyace. El mal servicio refleja el mal Estado, pero sobre todo, la pobreza de la ciudadanía.

El cúmulo de esta impunidad está en el clientelismo asistencialista, táctica milenaria de fabricar la sumisión, sobre todo aquella que se vende como derecho del prepotente. Necesitamos salir de eso de manera persistente y definitiva. Las nuevas generaciones esperan de nosotros una oportunidad de lograr una dignidad más palpable y más común. El Ministerio de Justicia, que será de aquí en adelante principalmente de la ciudadanía y de los derechos humanos, tiene como tarea de ser la vanguardia del desarrollo humano.

Sin caer en un extremo economicista ni en otro asistencialista, y sin pretender jamás abarcar el mundo con las propias manos, consideramos que el respeto a la ciudadanía y los derechos humanos es lo que hace del crecimiento, el desarrollo; del aumento del capital, el bienestar; del presupuesto, la oportunidad para todos; del mercado, la oportunidad abierta. No se restaura o se construye la dignidad de un pueblo sin el trabajo, la producción, la base económica sólida y creciente, pero todo esto es un instrumento indispensable. El fin es el bienestar común como derecho de todos.