



revista internacional
de derechos humanos

edición **21**

- DOSSIER SUR SOBRE DROGAS Y DERECHOS HUMANOS -

Organizaciones no gubernamentales y política de drogas
Rafael Custódio

Eslóganes vacíos, problemas reales
Carl L. Hart

Políticas de drogas y salud pública
Luís Fernando Tófoli

Brasil: reflexiones críticas sobre una política de drogas represiva
Luciana Boiteux

El elefante en la habitación: drogas y derechos humanos en América Latina
Juan Carlos Garzón, Luciana Pol

Asia: promoviendo políticas de droga más humanas y eficaces
Gloria Lai

África Occidental: ¿Una nueva frontera para las políticas de droga?
Adeolu Ogunrombi

Avances en la política de drogas en Uruguay
Milton Romani Gerner

La ONU en 2016: un momento decisivo
Anand Grover

- ENSAYOS -

Poderes regulatorios estatales en el pluralismo jurídico global
Víctor Abramovich

Mentiras grabadas en mármol y verdades pérdidas para siempre
Glenda Mezarobba

¿Es la acción humanitaria Independiente de intereses políticos?
Jonathan Whittall

- IMÁGENES -

“Protestas globales - A través del lente de los fotógrafos”
Leandro Viana

- EXPERIENCIAS -

Ocupando Hong Kong
Kin-man Chan

- PANORAMA INSTITUCIONAL -

Filantropía familiar en Brasil
Inês Mindlin Lafer

- DIÁLOGOS -

“Cada voz cuenta”
Kasha Jaqueline Nabagesera

“Ellos tienen que entregarnos a nuestros compañeros con vida”
Gerardo Torres Pérez, María Luisa Aguilar

- VOCES -

La vigilancia masiva de los E-mails: la próxima batalla
Anthony D. Romero

FILANTROPÍA FAMILIAR EN BRASIL

Inês Mindlin Lafer

- *A partir de su experiencia al frente del Instituto Betty y Jacob Lafer,*
- *la autora reflexiona sobre el panorama actual del financiamiento en el país.*

RESÚMEN

Desde 2013, el Instituto Betty y Jacob Lafer financia proyectos de organizaciones de la sociedad civil priorizando dos temas: gestión e innovación en políticas públicas y reducción de las desigualdades en el sistema de justicia. En este artículo, la autora, una de las dirigentes del Instituto, discurre sobre el escenario de inversión social en Brasil y las razones que llevaron a su familia a concentrar esfuerzos en estas dos áreas.

PALABRAS CLAVE

Brasil | Participación social | Financiamiento | Sistema de justicia

• • •

En 2011 nuestra familia tomó la decisión de estructurar una iniciativa de inversión social que honrara los valores y el legado de nuestros abuelos, Betty y Jacob Lafer. En 2013 constituimos una organización, que lleva sus nombres y que es el vehículo para implementar las estrategias que hemos diseñado a lo largo de estos años. Desde entonces, el Instituto Betty y Jacob Lafer financia proyectos de organizaciones de la sociedad civil priorizando dos temas: gestión e innovación en políticas públicas y reducción de las desigualdades en el sistema de justicia.

La elección de estas dos áreas programáticas se basó tanto en los intereses de los miembros de la familia como en un análisis de las necesidades de inversión en el contexto nacional y de los espacios que podrían ser ocupados con la actuación privada sin fines lucrativos. El estudio para la estructuración del programa llevado a cabo en 2011 indicó que había demanda de inversión en los temas que nos interesaban y pocos financiadores apoyándonos, especialmente en el ámbito de la justicia, lo que hacía pertinente lo que estábamos planeando.

Ponderamos también la disponibilidad financiera frente a la expectativa de impacto con nuestra actuación. Como nuestros recursos no eran suficientes para realizar el servicio directo y alcanzar a grandes grupos poblacionales, buscamos estrategias de intervención en las cuales nuestra inversión pudiese ser optimizada. Así pues, nosotros no apoyamos el servicio directo, pues entendemos que quien tiene recursos y la responsabilidad de hacerlo en gran escala es el Estado. La idea, por tanto, es que los proyectos a los que apoyamos puedan instar a los agentes públicos a hacer mejor su tarea en las dos áreas programáticas mencionadas.

El escenario de inversión social en Brasil

Las organizaciones no gubernamentales tal y como las conocemos hoy en día comenzaron a formarse y consolidarse en las décadas de los 60 y 70, durante los años de la dictadura militar, ganando fuerza y volviéndose visibles en las dos décadas posteriores. A partir de 1990 el movimiento de inversión social comenzó a fortalecerse en Brasil, con inversiones crecientes de los actores locales. Es en la segunda mitad de los años noventa que entra en escena de manera organizada la inversión empresarial en programas de proyectos sociales, sobre todo por medio de sus institutos y fundaciones.¹ Paralelamente, ya a principios de los años 2000 comienza un movimiento de disminución, o por lo menos de reconfiguración, de la inversión social internacional en Brasil.

Al crecimiento y estabilidad económica del país se añaden cambios en la estrategia de órganos de cooperación internacional que amplían su actuación en Asia, África y Europa del Este,² y algunos incluso dejan de invertir aquí. Fundaciones de origen internacional que fueron importantes en la consolidación de una serie de iniciativas y ONG brasileñas, como la Fundación MacArthur o la Fundación W. K. Kellogg cerraron sus oficinas brasileñas en los últimos años. Por otro lado, también es cierto que unas pocas han ampliado su presencia en el país, como la *Open Society Foundations* que escogió a Brasil para la sede de una oficina regional para América Latina. Hay pocos datos desglosados disponibles sobre la inversión social privada nacional. La base más utilizada ha sido el censo periódico realizado con los miembros del *Grupo de Institutos Fundações e Empresas* (GIFE). Este estudio ha mostrado un aumento constante del monto invertido,³ que en 2012 fue de cerca de 2.350 millones de reales (USD 1.15 billones aproximadamente). La mayoría de los miembros tiene origen corporativo (71%) y sólo un 8% es de grupos familiares.⁴ La educación aparece como la prioridad programática del 86% de los participantes del estudio.⁵

No obstante, hay que señalar que en 2012, solo un 15% de los miembros se dedicaba exclusivamente al financiamiento de proyectos de organizaciones de la sociedad civil, el 52% de los miembros combinaba el financiamiento con la ejecución de proyectos propios y un tercio realizaba sus propios proyectos.⁶ Lo que se constata, por ende, es que aunque hubo una entrada significativa de recursos nacionales privados (familiares y empresariales) la actividad exclusiva de donación para proyectos de terceros (grantmaking) no es una práctica común.

En un contexto en el cual hay un cambio en la actuación de los financiadores internacionales y en el que la donación a fondo perdido (sin perspectiva de retorno financiero) no es la estrategia principal de los inversores sociales, la sostenibilidad financiera del sector sin fines de lucro se convierte en un gran desafío. Aun así, si queremos profundizar la democracia, ampliar el compromiso civil y político, el acceso a servicios públicos de calidad y la participación social especialmente en los ambientes urbanos (enorme reto), es necesario que haya una sociedad civil financiada con recursos privados independientes y no gubernamentales. Es este recurso el que permitirá que haya oposición a determinadas propuestas, que se vigile a los agentes públicos, así como también la formulación de ideas, el desarrollo y el ensayo de nuevas prácticas en el amplio espectro de los derechos humanos y de las políticas públicas.

El proceso de definición de las áreas de actuación

Para la estructuración del programa y la definición de estrategias de actuación entrevistamos a más de una docena de personas, incluyendo directores y empleados de organizaciones no gubernamentales, financiadores nacionales e internacionales, jueces e investigadores involucrados en la defensoría. También se realizaron visitas a organizaciones y lecturas de bibliografía de interés. Una conversación llevaba a otra y una referencia de lectura a otra. Nuestro desafío era estructurar un programa de financiamiento con un recurso limitado que intentase aportar una contribución efectiva para transformar la situación en el área de la justicia y en el campo de las políticas públicas.

Hay que decir que los programas del Instituto Betty y Jacob Lafer no fueron diseñados a partir del marco teórico de los derechos humanos, aunque se relacionan con este campo de manera muy cercana. No nos guiamos por la lógica de principios que, creo, está bastante presente en los programas que llevan derechos humanos en su nombre. Nuestros programas no están estructurados en torno a una convención, un pacto, una legislación o un derecho

específico. En vez de eso, partimos de una dificultad, de los problemas concretos que pretendemos minimizar. A partir de ese punto hacemos un análisis del contexto, de las oportunidades y los nichos en los que podríamos actuar. El resultado, no obstante, es un programa que tiene “cara de derechos humanos”. El programa de justicia habla el idioma de la militancia por la ampliación del acceso a la justicia y el programa de políticas públicas confluye en gran medida con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, que es el terreno de la prestación positiva del Estado.

La mayoría de nuestros colaboradores busca directa o indirectamente promover cambios sistémicos, ya sea de legislación, de orientación de las políticas públicas, de actuación del poder judicial o de profesionales del derecho. De allí surge el enorme desafío de tener éxito y causar impacto con sus intervenciones. Pero esos cambios tendrán lugar de modo gradual y habrá seguramente momentos de retroceso. Nosotros vemos los proyectos como un conjunto de acciones que producirán impacto paulatinamente. Desde 2011 hasta ahora hemos invertido cerca de 3,6 millones de reales (USD 1,1 millones aproximadamente) en 27 proyectos y tenemos un presupuesto total para 2015 de 1,5 millones (USD 470.000 aproximadamente). Esperamos dar continuidad y mejorar nuestro trabajo y deseamos que otros financiadores nacionales se sumen a nosotros.

El programa de políticas públicas

El programa de políticas públicas tiene en cuenta un contexto amplio de desafíos históricos e institucionales que permean la noción vigente de Estado en el país y la forma como las políticas son elaboradas e implementadas en Brasil. En el Instituto hicimos desde una rápida recuperación histórica de las explicaciones para la llamada cultura patrimonialista y clientelista en la ocupación del Estado brasileño hasta un análisis sobre cómo han sido estructuradas las políticas públicas en Brasil desde la promulgación de la Constitución Federal de 1988. En este amplio contexto cito brevemente algunos aspectos que tuvimos en cuenta a la hora de priorizar lo que hemos apoyado en esta línea programática.

En primer lugar, desde la redemocratización, hay una creciente demanda por la ampliación de la universalidad y del acceso a derechos para todos, de la descentralización y de la participación social. En consecuencia, hay una necesidad cada vez mayor de que los municipios tengan capacidad para implementar políticas públicas y de que haya control social y *accountability* a nivel local. En este sentido, aunque existan mecanismos institucionales de participación social, tales como los consejos de derecho o las conferencias con la sociedad civil, ellos no funcionan necesariamente de modo satisfactorio. Por lo tanto, aún hay espacio para el desarrollo de nuevos mecanismos de ampliación de la cultura de participación social en Brasil.

En segundo lugar, la dificultad en garantizar de hecho los derechos previstos en la Constitución brasileña de 1988, implementando las políticas previstas en ella, se debe en cierta medida a la carencia de formación de la burocracia estatal. Además, falta agilidad en el sector público: la legislación nacional es compleja, la contratación de servicios y productos por la ley de licitaciones están enfocadas en el proceso de contratación de servicios y productos y no en el producto contratado. Ocurre lo mismo con los recursos humanos en el sector público. Es difícil que se pueda implementar un sistema de reconocimiento al mérito, en el que los resultados obtenidos tengan efecto sobre el desarrollo de la carrera profesional, dado el principio de isonomía del funcionariado público.

Por último, con independencia de toda la atención que el Ejecutivo pueda prestar a la implementación de políticas públicas, la población en general y los grupos sociales con menos recursos económicos tienen poco acceso al Legislativo y a los órganos del gobierno, lo que hace que muchas veces las políticas públicas sean elaboradas sin tener en cuenta a parte de la población a la que afectan. Por eso, es preciso ampliar la permeabilidad y la transparencia de las cámaras legislativas.

Claramente el programa de políticas públicas no se propone abordar todos estos desafíos simultáneamente; los proyectos trabajan con una pequeña porción de ellos, produciendo algunos cambios, que sumados, a lo largo de los años, pueden iniciar cambios sistémicos. Nuestro programa está abierto a apoyar proyectos que busquen contribuir

a la ampliación de la *accountability*, la participación y el control social, para la mejora o innovación de la calidad de las políticas públicas, para actividades de formación de los agentes públicos y de monitoreo de las cámaras legislativas y parlamentarias. Una gran parte de nuestros proyectos combina estudios sobre políticas específicas con estrategias de *advocacy* construidas a partir de tales estudios.

El abanico de temas con los que hemos trabajado es amplio: son asuntos tan distintos como política de drogas, seguridad pública, niños y niñas con reumatismo o recuperación del Río Pinheiros en São Paulo. La lógica es que nuestro recurso pueda fortalecer a la sociedad civil y contribuir para *catalizar* cambios donde esté siendo empleado.

En estos casi treinta años desde la transición a un régimen democrático, el país ha buscado alternativas para perfeccionar los mecanismos de participación social y representación. Los consejos participativos y las infinitas discusiones en torno a los modelos de reforma política son ejemplos de indicadores de este anhelo. Si por un lado las alternativas pueden provenir de la academia o de los órganos gubernamentales, por otro es importante que otras vengan de la sociedad civil organizada, con espacio para prácticas distintas.

El programa del área de justicia

En el área de justicia el programa pretende contribuir en hacer al sistema judicial menos injusto. Es decir, reducir las desigualdades en la aplicación de la ley, con especial atención a la implementación efectiva de la legislación ya vigente, independientemente de la clase social. Hemos trabajado más con el área de la justicia penal, pues tal vez las desigualdades sean más patentes en este ámbito debido a la privación de libertad.

Tal y como ocurre en el área de las políticas públicas, los desafíos del contexto brasileño en el área de la justicia son bastante conocidos. Aun así cito algunos de los que fueron importantes en el diseño del programa.

Desde el punto de vista institucional, hay un desequilibrio entre las instituciones públicas de defensa, acusación y juicio. Aunque este escenario haya cambiado, gracias a aumentos salariales y a la ampliación del número de defensores públicos, esta disparidad puede ser percibida, por ejemplo, en la permanencia de convenios para que abogados de oficio presten asistencia jurídica pública. Tales abogados no tienen vínculo funcional, por tanto no están regidos por la ley de la función pública. No hay orientación, control de calidad o evaluación de su trabajo. Sin exclusividad de función, difícilmente disponen del tiempo adecuado para preparar la defensa. Todo esto compromete la calidad de la asistencia judicial prestada. Por otra parte, la función de juez y fiscal siempre es realizada por servidores concursados, lo que muestra la disparidad de las instancias involucradas en el proceso legal. En 2011, año en que establecimos nuestro programa de financiamiento en el área de la justicia, sólo se gastó un 20% del presupuesto de la Defensoría del Estado de São Paulo en defensores públicos concursados, mientras que la totalidad de las actividades de acusación y enjuiciamiento fueron realizadas por profesionales de carrera.

A esta disparidad hay que añadirle la desigualdad de acceso a la justicia en términos económicos. Para hacernos una idea, en la ciudad de São Paulo, en 2013 había aproximadamente un defensor por cada 40 mil usuarios potenciales de los servicios de la Defensoría, lo que demuestra que el sistema todavía es insuficiente para atender a toda la demanda. En Brasil, un preso provisional puede permanecer meses encarcelado sin acceso a un abogado particular, teniendo su primer contacto con un defensor sólo poco antes de la audiencia de instrucción.

Para agravar la situación aún más, en el país hay un escenario de sobrepoblación carcelaria, la cual aumentó más del triple en los últimos quince años. En 2013 eran 574 mil presos, cerca del 40% de los cuales estaba en prisión provisional. Según el Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN), el déficit de plazas en los centros penitenciarios en 2013 ultrapasaba las 220 mil.⁷ La sobrecarga carcelaria también contribuye a la ineficiencia del sistema de justicia, por ejemplo, las personas permanecen presas habiendo cumplido ya su pena, lo que cuesta caro a las arcas públicas. Hay poca información y pocos datos fiables, incluso los provenientes de fuentes gubernamentales. Aun así, se calcula que un preso cuesta alrededor de 1.800 reales por mes en una penitenciaría estatal pública.⁸

Los problemas estructurales del sistema penitenciario recién mencionados, sumados a las dificultades de acceso al defensor, implican la existencia de personas presas, que son inocentes o que cometieron crímenes de menor gravedad. Como resulta evidente, la prisión pocas veces conduce a la rehabilitación; al contrario, muchas veces quien estuvo preso acaba involucrándose con organizaciones criminales, o teniendo gran dificultad para la reinserción tras obtener la libertad. De ahí la importancia de evitar la prisión innecesaria.

Además, la legislación brasileña tampoco consigue resolver los citados problemas de manera satisfactoria. Las normas legales existentes no siempre son aplicadas; hay leyes que “cuajan” y otras que no. Los profesionales del derecho con frecuencia interpretan la ley de forma poco receptiva a los derechos humanos (por ejemplo, la prisión por hurto de objeto de poco valor). Hay decisiones judiciales disonantes del marco legal existente que imponen un régimen más grave del previsto, basadas en argumentos que encuentran resonancia en el sentido común y apelan a aquellos sectores de la sociedad que están a favor de penas más severas. En este ámbito, como opciones, las penas alternativas, las soluciones de conflicto extrajudiciales y la justicia restaurativa pueden ser herramientas interesantes a ser utilizadas en el actual contexto del sistema de justicia brasileño.

Además, hay otro problema institucional con el sistema jurídico brasileño. En la misma línea del problema ya mencionado antes, notamos poca permeabilidad a la participación popular y baja *accountability* en las instituciones del sistema de justicia. La sociedad civil evolucionó en la relación con el Poder Ejecutivo de los distintos niveles y también, aunque en menor grado, con el Legislativo, encontrando algún espacio de presión y acceso a los políticos. Sin embargo, la misma evolución no se verificó en la relación con el poder judicial y las fiscalías de justicia, menos abiertas a la participación social. Aunque en Brasil existen las fiscalías de intereses difusos y colectivos y los Consejos Nacionales de Justicia y del Ministerio Público, creados para llevar a cabo el control externo de estos órganos y con participación de profesionales de otras áreas, todavía hay bastante espacio para la ampliación de la participación de la sociedad en las instituciones de justicia.

Una vez más conviene señalar que ningún proyecto que apoyamos se enfrenta a todos estos desafíos conjuntamente. La lógica es la misma: abrimos un abanico amplio de posibilidades y entendemos que las actuaciones de los diversos proyectos a lo largo de los años podrá producir algún impacto. Hemos intentando, por tanto, financiar acciones que contribuyan a la mejora de la calidad y la eficiencia del sistema de justicia; que acerquen a los defensores, fiscales y jueces a la aplicación de los principios de derechos humanos en los procesos criminales y a una opinión pública más informada, que defienda políticas de reducción de las injusticias en el área penal. Varios proyectos incluyen obtención y transmisión de informaciones y utilizan los datos obtenidos para realizar acciones de *advocacy* ya sea ante congresistas, profesionales del derecho o población en general.

Las estrategias de *advocacy*, así como los trabajos con los medios y la producción de materiales de comunicación que traduzcan datos, estadísticas y argumentos de derechos humanos a un lenguaje cotidiano, han sido utilizados por los proyectos como una forma de influenciar a legisladores, gobiernos, jueces y fiscales y a la opinión pública en términos de un abordaje más cercano al marco legal de derechos humanos y a la implementación de un sistema de justicia más justo y racional.

Aunque el volumen de recursos para este programa sea limitado, las organizaciones que apoyamos han destacado la importancia de nuestro financiamiento en el contexto nacional, dado que hoy la mayor parte de los valores aportados en el tema provienen de financiadores internacionales. Eso nos da la dimensión de la responsabilidad de nuestra actuación así como de la ya mencionada necesidad de recursos crecientes para financiar una sociedad civil independiente.

Conclusión

Las iniciativas de inversión social familiar pueden tener un papel fundamental en el contexto aquí presentado. Muchas veces estas iniciativas no están vinculadas a un sector de negocios y, por lo tanto, tienen mucha más libertad

para contribuir en temas sensibles, como el sistema de justicia u otros que carezcan de inversiones y sean objeto de preocupación e interés de los miembros de las familias.

Nuestra elección de los focos de actuación y de la estrategia de actuación como financiadores nos pareció la mejor opción dada nuestra historia e intereses. En cualquier caso se identifica con la idea de que aportar recursos para que las organizaciones no gubernamentales desarrollen *sus* proyectos en las áreas de justicia o de políticas públicas fortalece una sociedad democrática. Tenemos claridad de que nuestro apoyo por sí solo no es suficiente, pero esperamos estar haciendo nuestra contribución.

NOTAS

1. BNDES, *Terceiro setor e desenvolvimento social – Relatório setorial N-3* (Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2001), visitado el 18 de mayo de 2015, http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/relato/tsetor.pdf.
2. Associação Brasileira de ONGs (ABONG), *Sustentabilidade das ONGs no Brasil: acesso a recursos privados* (Rio Janeiro: Associação Brasileira de ONGs, 2010).
3. Excepto en el año 2009 cuando hubo una reducción del 5,03% debido al impacto de la crisis económica de 2008.
4. Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE), *Censo GIFE 2011-2012* (São Paulo, GIFE, 2013), 16, visitado el 18 de mayo de 2015, <http://www.gife.org.br/arquivos/publicacoes/28/Censo%20GIFE%202011-2012.pdf>.
5. GIFE, *Censo*, 36.
6. *Ibid.*, 35.
7. Datos recogidos del *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014*, ano 8 (São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014).
8. João Mendes, "A política de drogas no Brasil e as novas ameaças," *Le Monde Diplomatique Brasil*, 2 set. 2013, visitado el 18 de mayo de 2015, <https://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ar&id=1498>. Las estimaciones sobre los costos de custodia en las penitenciarías de Brasil presentan variaciones y no hay un número oficial.



INÊS MINDLIN LAFER - *Brasil*

Inês Mindlin Lafer es directora del instituto Betty y Jacob Lafer. Trabaja también como consultora para el desarrollo de proyectos de inversión social y de políticas públicas, especialmente en el ámbito de derechos de los niños/as y adolescentes. Inês es licenciada en psicología por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo, y tiene una maestría en Administración Pública y de Gobierno por la Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP).

email: ines@ajlpart.com.br

Recibido en abril de 2015.

Original en portugués. Traducido por Sebastián Porrúa Schiess.

"Este artículo es publicado bajo la *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"