HARM REDUCTION INTERNATIONAL

INVEST IN JUSTICE

ESTUDIO DE CASO

BRASIL

El Programa Brazos Abiertos

Resumen

Brasil tiene la tercera población carcelaria más grande del mundo. El número de personas encarceladas por delitos relacionados con las drogas se triplicó en el país después de 2006, tras la introducción de una nueva ley que permitía encarcelar a las personas por posesión de incluso una pequeña cantidad de drogas. Las comunidades empobrecidas y Negras han sido desproporcionadamente afectadas por esta ley. También conlleva un enorme coste económico: más de 205,000 personas fueron encarceladas por delitos relacionados con las drogas durante el primer semestre de 2024, con un coste de al menos 7.9 millones de dólares al mes. En São Paulo, las políticas punitivas estaban resultando tan ineficaces para reducir el uso de drogas y la delincuencia asociada a este que se tomó la decisión de adoptar un enfoque sanitario y social respecto al uso de drogas. El programa De Braços Abertos (Brazos Abiertos) se inauguró en enero de 2014 en una zona de São Paulo conocida como Cracolandia (Tierra del Crack) debido a los altos niveles de consumo de crack entre sus residentes. De Braços Abertos proporcionaba a las personas comidas diarias, alojamiento y asistencia laboral, atención sanitaria integral, incluida la reducción de daños, y apoyo para reconectar con las familias y las comunidades. El programa supuso una diferencia significativa en la vida de las personas, las comunidades y la salud pública. Después de dos años, el 84% de los participantes recibían tratamientos de salud, el 88% había reducido su consumo de crack, el 72% había conseguido empleo, el 52% había vuelto a conectar con la familia y la delincuencia había disminuido. Un cambio de alcalde provocó el cierre del programa en 2017. Desde entonces, el número de personas en prisión ha aumentado, al igual que el número de personas asesinadas o heridas durante los procedimientos policiales y la violencia contra las comunidades minoritarias y marginalizadas.

Estadísticas clave

205,741

Más de 205,500 personas fueron encarceladas por delitos de drogas en la primera mitad de 2024 en Brasil.

$387

El costo promedio de encarcelar a una persona en Brasil es de 387 USD al mes. Encarcelar a personas por delitos de drogas le cuesta al país al menos 7.9 millones de USD cada mes.

88%

Un año después de la puesta en marcha del programa De Braços Abertos (Brazos Abiertos), el 88% de las personas participantes había reducido su consumo de crack y más de la mitad se había vuelto a conectar con sus familias.

9,668

En un año, las personas participantes de De Braços Abertos acudieron a 9,668 citas médicas, de las cuales 2,787 fueron de atención rutinaria y 599 citas dentales.

El enfoque punitivo

A finales de 2023, 850,000 personas estaban en prisión en Brasil.[1] Esta es la tercera población carcelaria más grande del mundo después de Estados Unidos y China. El número de personas encarceladas por delitos relacionados con las drogas en todo el país se triplicó después de 2006, cuando se promulgó la Ley 11343/2006. La ley no incluía criterios objetivos para los umbrales de cantidad relacionados con los delitos de drogas, y su introducción provocó un aumentó el número de personas detenidas y encarceladas por posesión de pequeñas cantidades de drogas.[2]

Las leyes y políticas punitivas sobre drogas han tenido consecuencias desastrosas para Brasil. Han dado lugar a violaciones de los derechos humanos, corrupción y encarcelamiento masivo, y las comunidades pobres y Negras se han visto afectadas de manera desproporcionada.[3] Estas leyes y políticas también conllevan una pesada carga financiera: 205,741 personas fueron encarceladas por un delito de drogas durante el primer semestre de 2024,[4] lo que le costó a Brasil al menos 486,783,206[5] reales (alrededor de 7.9 millones de USD) al mes.

Desafiando el enfoque punitivo

El duro enfoque de Brasil hacia las drogas ha tenido un impacto perjudicial en las comunidades locales. En São Paulo, las políticas punitivas estaban resultando tan ineficaces que se hizo un esfuerzo para invertir en la ampliación de los servicios de salud y en un enfoque social del uso de drogas. El enfoque inicial se centró en la ampliación de los centros de rehabilitación y los tratamientos involuntarios, pero debido a la ineficacia de estos enfoques, el impacto fue limitado. En respuesta, y basándose en las experiencias de profesionales de la salud y del ámbito social, así como de personal del gobierno local y organizaciones como *É de Lei*, que había promovido la distribución de equipos estériles para personas que usan cocaína y crack desde la década de 1990, surgió el enfoque *De Braços Abertos* (Brazos Abiertos).[6]

Promoviendo el cambio

El programa *De Braços Abertos* (DBA) comenzó en enero de 2014 después de que el Ayuntamiento, bajo la dirección del alcalde Fernando Haddad (afiliado al Partido de los Trabajadores), realizara varias visitas a una zona de São Paulo conocida localmente como Cracolandia (Tierra del Crack), llamada así por los altos niveles de consumo de crack entre gran parte de sus residentes.

El 29 de abril de 2014, el Diario Oficial de São Paulo publicó el decreto[7] que regulaba el funcionamiento del programa DBA. Las actividades del programa incluían proporcionar comidas diarias, promover la autonomía económica de las personas participantes, incluso mediante asistencia con la vivienda, proporcionar atención médica integral, incluida la reducción de daños, y coordinar redes individuales de protección social mediante la reconstrucción de los lazos familiares y la reintegración de las personas participantes en las comunidades.

Invertiendo en la comunidad, salud y justicia

Entre 2014 y 2017, el programa DBA operó en cinco subprefecturas (pequeñas áreas administrativas) y llegó a más de 500 personas.[8]

Inicialmente, el programa DBA utilizó fondos federales asignados al programa *Crack, é possiível vencer* (Crack, es posible vencer). Posteriormente, el Ayuntamiento de São Paulo puso a disposición recursos a través de su propia asignación presupuestaria a cada uno de los departamentos implicados.[9] El programa se implementó a través de una asociación entre agencias a nivel federal, estatal y municipal, además de la sociedad civil, a través del Comité de Gestión del Programa.[10] Para su primer año, se invirtieron unos 10 millones de reales (alrededor de 1.7 millones de USD) en el programa. El financiamiento se incrementó para el segundo año del programa debido a su impacto positivo.[11]

Impacto

El programa DBA ha supuesto una diferencia significativa en la vida de las personas, las comunidades y la salud pública. Tras dos años de funcionamiento, el 84% de los participantes recibían tratamientos sanitarios, el 84% de los que carecían de identificación habían obtenido documentos y el 72% habían conseguido empleo. Alrededor de la mitad (52%) de los participantes informaron de que habían recuperado el contacto con su familia. Durante este tiempo, el municipio proporcionó más de 9,000 servicios médicos a los participantes.

El programa DBA también contribuyó a reducir las tasas de delincuencia (incluidos los robos de vehículos y asaltos).[12] Los patrones de consumo de drogas también cambiaron, con 88% de las personas participantes reortando una reducción en su consumo de crack. Antes del programa, el 65% de quienes participaban informaba que usaba crack durante todo el día, y el 32% al menos la mitad del día. Dos años después, solo el 5% informó de que consumía crack todo el día.[13]

A pesar de sus resultados positivos, el programa fue cancelado en 2017 por el nuevo alcalde João Doria, quien lo reemplazó con programas de admisión obligatoria en centros terapéuticos, redadas policiales

y fuertes medidas represivas.[14] Debido a la finalización del programa, la mayoría de las personas participantes perdieron lo que llamaban su hogar y algunos fueron trasladados a diferentes lugares o instalaciones.[15] Esto es especialmente alarmante, teniendo en cuenta el coste humano y financiero del enfoque punitivo y la falta de impacto que tuvo en el uso o el tráfico de drogas. Este cambio de enfoque ha provocado un aumento del número de personas en prisión, al igual que el número de personas asesinadas o heridas durante los procedimientos policiales y de la violencia contra las comunidades minoritarias y marginalizadas.[16]

“El programa DBA ha supuesto una diferencia significativa en la vida de las personas, las comunidades y la salud pública. Tras dos años de funcionamiento, el 84% de las personas participantes recibían tratamientos sanitarios, el 84% de quienes carecían de identificación habían obtenido documentos y el 72% habían conseguido empleo.”

Referencias

1 World Prison Brief, 'Data: Brazil' [web page, accessed March 2025], Institute for Crime & Justice Policy Research, London. Available from www.prisonstudies.org/country/brazil.

2 Global Initiative against Transnational Organized Crime, (17 September 2024), 'Green Light for Reform' [online article, accessed March 2025], Global Initiative, Geneva. Available from https://globalinitiative.net/analysis/will-brazils-latest-ruling-on-cannabis-use-ease-the-countrys-mass-icarceration-crisis/.

3 Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, (20 October 2016), 'How the war on drugs fuels Brazil's deadly prison riots' [online article, accessed March 2025], CESeC, Rio de Janeiro. Available from https://cesecseguranca.com.br/artigo/how-the-war-on-drugs-fuels-brazils-deadly-prison-riots/.

4 Ministry of Justice and Public Security, (2024), Criminal Information Reports. Federal Prison System, Government of Brazil, Brasília. Available from www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios.

5 Ministry of Justice and Public Security, 'National Secretariat of Penal Policies' [online presentation], Government of Brazil, Brasília. Available from https://app.powerbi.com/view?r= eyJrIjoiMWE0MGI5MmUtZjEyNC00ZmQzLTk2MmYtOWFjNzEwOTY0N jkwIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJ mZThlMSJ9

6 Disciplinas da USP, (2023) Brazilian platform of Drug Policies 2016, Universidade de São Paulo, São Paulo. Available from https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/8083934/mod_resource/content/1/Pesquisa-De-Bracos-Abertos-1-2.pdf.

7 Mayor's Office, São Paulo, (29 April 2014), Official Journal of Sao Paulo, Mayor's Office, São Paulo. Available from www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2014/diario%2520oficial%2520cidade%2520de%2520sao%2520paulo/abril/29/pag_0001_E3A6TAQ0UKGDLe7EEEE1URBFBRI.pdf&pagina=1&data=29/04/2014&caderno=Di%C3%A1rio%20Oficial%20Cidade%20de%20S%C3%A3o%20Paulo&paginaordenacao=100001

8 City Hall of São Paulo, (22 August 2014), 'Crime falls in Cracolândia following actions of the De Braços Abertos program' [online article, accessed March 2025], City Hall, São Paulo. Available from https://capital.sp.gov.br/noticia/criminalidade-cai-na-cracolandia-apos-acoes-do.

9 Estos fueron los departamentos municipales de Salud (SMS), Asistencia y Desarrollo Social (Smads), Trabajo y Emprendimiento (SDTE), Seguridad Urbana (SMSU), Desarrollo Urbano (SMDU), y Derechos Humanos y Ciudadanía (SMDHC).

10 de Moura, E. and Spanghero, G., (2019) The "Open Arms" Program. A look in light of its institutional arrangements, Federal University of Viçosa, Viçosa Available from https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5591/pdf.

11 Municipality of São Paulo, (2014), Budget: Open Arms Program will be expanded in 2015, Municipality of São Paulo, São Paulo. Available from www.saopaulo.sp.leg.br/orcamento2015/2014/10/23/orcamento-programa-de-bracos-abertos-sera-ampliado-em-2015/.

12 Municipality of São Paulo, (16 January 2015), 'Program De Braços Abertos completes one year with a with a decrease in the flow of users and crime in the region' [online article, accessed March 2025], Municipality of São Paulo, São Paulo. Available from https://capital.sp.gov.br/noticia/programa-de-bracos-abertos-completa-um-ano-com#ad-image-0.

13 Municipality of São Paulo, (18 March 2016), 'More than 88% of beneficiaries of the De Braços Abertos Program reduced crack use' [online article, accessed March 2025], Municipality of São Paulo, São Paulo. Available from https://capital.sp.gov.br/w/noticia/mais-de-88-dos-beneficiarios-do-programa-de-bracos.

14 Evans, S., (12 July 2017), 'Why João Doria's War on Drugs is Doomed' [online article, accessed March 2025], Americas Quarterly, New York. Available from www.americasquarterly.org/article/why-joao-dorias-war-on-drugs-is-doomed/.

15 Silva, E., Pereira, P., Alves, Y. (2023) 'O fim do Programa de Braços Abertos e o início do Redenção: uma trajetória percorrida,' Boletim do Instituto de Saúde, vol. 24, no.1, p.124-133.

16 Da Silveira, M., (2018), 'Brazilian Drug Law and Criminalization in Sao Paulo', Sociedad Hoy Magazine, Universidad de Concepción, no. 26.

Este es uno de varios estudios de caso que recopilan las experiencias de gobiernos y donantes de todo el mundo que están dejando atrás los enfoques punitivos hacia las drogas, y están invirtiendo en programas que priorizan la comunidad, salud y justicia. Estos casos de estudio no buscan ser exhaustivos, sino mostrar ejemplos concretos de desinversión e inversión efectivas, así como de estrategias asociadas de incidencia.