

VOCES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Las caracteriza su vinculación con la realidad de las calles. Conocen a la población, a las personas de carne y hueso que tienen marcadas en el cuerpo las huellas de las políticas de drogas. Las organizaciones de la sociedad civil se constituyeron en América Latina en un actor político clave a la hora de denunciar y hacer visibles las consecuencias concretas del paradigma punitivo, del abstencionismo y de la llamada “guerra contra las drogas”.

En muchos casos, se trata de organizaciones que llegaron a los debates estructurales sobre políticas de drogas a partir de su trabajo en *favelas*, villas miseria o barrios de la periferia. Es el caso de la brasileña Viva Río, que buscaba bajar los índices de violencia contra y entre pobres en Río de Janeiro; de la argentina Intercambios, que se inició con acciones territoriales desde la reducción de daños; o de la Red Americana de Intervención en Situaciones de Sufrimiento Social, que a partir de pensar en los tratamientos a usuarios y usuarias de drogas define la necesidad de participar de la disputa para que se abandonen las acciones punitivas que “estigmatizan, excluyen, aíslan y contribuyen a incrementar el sufrimiento social”.

Las organizaciones no gubernamentales de América Latina que trabajan por una reforma de las políticas de drogas comparten una mirada común sobre el tema, al menos en dos puntos centrales: conciben a las personas que usan drogas como sujetos con derechos y coinciden en que el abordaje de las drogas como un problema de seguridad no sólo es ineficaz, sino que además generó una gigantesca y organizada red criminal junto a un panorama devastador en términos de violaciones a los derechos humanos.

¿Qué rol cumplen las organizaciones sociales? Visibilizar los efectos de la guerra contra las drogas, dar cuenta de sus consecuencias, denunciar que los muertos, torturados y encarcelados en esta guerra los pone siempre la misma clase social. En materia de uso de drogas, apelan a sacar el tema del tabú y los prejuicios.

La sociedad civil se involucra en los debates sobre políticas de drogas para que se revisen los contenidos de las políticas públicas, y para que se revisen los procedimientos. Buscan mediar en el debate e impulsar una nueva política. Como dice Joao Pedro Padua, de Psicotropicus, se trata de que el tema

drogas sea tomado en forma seria, debatido, “traído a nuestra conciencia histórica”. Y se trata, como reclama Aram Barra, de *Youth RISE*, de que las y los jóvenes sean incluidos en los debates.

Las estrategias desplegadas para lograrlo llevan recorrido un breve pero intenso camino, que Ann Fordham ejemplifica desde la red global del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas: producción propia de evidencia científica; generación de recomendaciones para reformas legislativas; capacitación de agentes estatales de todos los niveles (desde el campo de la salud hasta policías y funcionarios de gobierno); declaraciones públicas y organización de espacios de debate; compromiso de personalidades en campañas masivas regionales y globales de opinión pública, y producción de un discurso social sobre como concretar políticas de drogas alternativas.

Son las mismas organizaciones quienes plantean, en las presentaciones que siguen, que los resultados son aún precarios, falta mayor visión estratégica en la incidencia y construcción de políticas de drogas y falta también convencimiento en muchas organizaciones en torno a la reducción de daños. Es un camino en el que el riesgo es quedarse en la foto de lo “políticamente correcto”, si no se logra que estas estrategias se traduzcan en politización, participación efectiva en la definición de políticas públicas alternativas.

En el debate sobre drogas, como en todos, no alcanza con tener los mejores argumentos. Hace falta además difundirlos hasta que se conviertan en las ideas más conocidas y más atractivas, para que salten de los foros de discusión a la realidad de las calles, a la transformación de la vida cotidiana de las personas contra las que hoy las políticas de drogas están en guerra.

Eva Amorín

Trabajadora social por la Universidad de Buenos Aires (Argentina) y periodista.
Responsable de Prensa y Comunicación de Intercambios Asociación Civil.

ENTRE EXCITACIÓN Y TORPEZA: SOCIEDAD CIVIL Y POLÍTICA DE DROGAS

Joao Pedro Padua

Abogado. Magister en Derecho Constitucional y Teoría del Estado por la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro (Brasil). Director jurídico de Psicotropicus, Centro Brasileño de Política de Drogas.

■ Introducción: la droga tomada en serio

Una gran dificultad, sin duda, para los que cuidamos de la cuestión de las drogas, es implementar alguna forma racional y, sobre todo, continua de discusión sobre este tema. Aunque algunas instancias políticas, especialmente las que tienen las drogas como su rasgo de actuación, concuerden en discutirlo, la mayoría de sus agentes parece pensar el tema simplemente como una cuestión de policía o, peor, de guerra. En consecuencia, los que debatimos el tema drogas somos, probablemente, unos lunáticos alienados. Si tratamos de intentar ofrecer un punto de vista distinto, reformista, entonces somos, además, unos drogados. El consenso que se instaló sobre la lectura puramente criminal de la cuestión de las drogas es, probablemente, uno de los más empedernidos sucesos de la historia de las ideas políticas. Es también, probablemente, el mayor suceso en la historia de las relaciones internacionales. No existe ninguna otra (pre)concepción política que consiga unir americanos, rusos, chinos, iraníes, judíos, palestinos y cubanos.

Si pensamos que la historia de la prohibición de las drogas tiene poco menos que cien años (Scheerer, 1993), entonces este suceso político es aún más impresionante. Hay acuerdo, además, en que ha instalado una especie de tabú social, del tipo del que nos habla el psicoanálisis (Enríquez, 1983), que torna las razones por las que las drogas son prohibidas tan drásticas y completamente inaccesibles al discurso público: se tornan solamente acto, pero no palabra, tal como una representación inconsciente (Freud, 1996).

Sin embargo, para nosotros, que vemos, estudiamos y, quizás, vivenciamos el grandísimo problema en que coloca a las drogas la prohibición belicista e irracional tal como hoy se encuentra, no hay ninguna alternativa, sino procurar hacer que la cuestión de las drogas sea tomada en serio: que sea tematizada en debates por toda la esfera pública, formal e informal (Habermas, 2001), y, con eso, que sea traída de vuelta a nuestra consciencia histórica como parte de nuestra preconcepción acerca de quien somos, donde estamos y para donde vamos (Gadamer, 1996).

■ La sociedad civil y la política de drogas: del empresario moral al debate público

Hablando de la concepción del desvío en general, ya Howard Becker llamaba la atención sobre el hecho de que la construcción de la idea de desvío, y por consecuencia de los desviados, depende en gran medida del trabajo muchas veces silencioso, de los empresarios morales. Los creadores de las normas, decía, que son como cruzados morales: “Es apropiado pensar en reformadores [de normas] como cruzados, porque ellos típicamente creen que su misión es una misión sagrada. El prohibicionista sirve como un excelente ejemplo, como también la persona que quiere suprimir el vicio y la delincuencia sexual o la persona que quiere acabar con el juego [*gambling*]” (Becker, 1973: 148).

Gran parte de la construcción de la política de drogas, que hoy todavía tiene predominancia en el mundo se debe a la acción de los empresarios morales, especialmente los provenientes de las iglesias protestantes estadounidenses de inicios del siglo XX (Scheerer, 1993). En particular, con respecto a las políticas de drogas, parece haber una específica y nefasta conjugación de normas morales y valores éticos, de un lado, e intereses pragmáticos, de otro. Esto hace que la actual política de drogas esté “blindada” ante cualquier embestida argumentativa que no parta del principio de que las drogas son un “mal social”, como proclamaba, en 1961, el preámbulo de la Convención Única sobre Estupefacientes de la ONU.

No obstante, como decimos, es solamente en la lucha constante contra un consenso que se torna un tabú, que la actuación política alternativa en relación a la política de drogas parece poder prosperar. La continua colocación del tema en la conjugación de esferas públicas –los intercambios que tienen lugar en los cafés, las esquinas, los *shoppings*, las cenas y los almuerzos familiares, y también en los debates parlamentarios, gubernamentales y judiciales–, la posibilidad de que algo diferente aparezca es, realmente, una posibilidad.

En este sentido, la primera tarea de un activista político sobre drogas es no dejar jamás que el debate sobre la cuestión vuelva al lugar de un consenso de fondo, no alcanzado por los discursos públicos, y peor, protegido por un tabú casi secular. Es sintomático que los sectores políticos y sociales confortables

con el actual estado de las cosas busquen por todos los medios impedir, no solo que sean oídos los argumentos contrarios, sino que se instale cualquier debate público continuo. Aparentemente, no por otra razón las decisiones de la Comisión de Estupefacientes de la ONU tienen que ser tomadas por unanimidad, lo que es lo mismo que decir que ninguna decisión pública y discursivamente orientada va a ser jamás tomada, dado el natural disenso que tiene lugar en cualquier instancia deliberativa y, en último análisis, en cualquier instancia de interacción social (Martins, 2002; Gumperz, 2002).

La promoción constante de los debates y los discursos públicos sobre la cuestión de las drogas, así como sobre todas las cuestiones políticas importantes, permite, además, un punto de aproximación con la idea regulativa de una democracia deliberativa (Bohman y Rehg, 1997), en la cual la racionalidad pueda emerger de la actividad misma de intercambio de argumentos y razones en busca de un entendimiento, o una negociación, a través del discurso. Habermas (1984, 2001) ha llamado a esto “razón comunicativa”. Es esa racionalidad lo que podemos buscar en un mundo pluralista y democrático sobre la cuestión de las drogas o cualquier otra.

■ Pero, ¿qué hacer? Obstáculos a la formulación democrática de la política de drogas a partir de la sociedad civil

Todo lo que he dicho es tal vez muy edificante, pero permanece la cuestión de cómo concretar, a partir de la actuación de la sociedad civil, la interpenetración entre la esfera pública formal y la informal con vistas a la formación de una auténtica democracia deliberativa en la formulación e implementación de políticas de drogas. Pero antes de entrar en la cuestión propiamente dicha, me gustaría mencionar algunos obstáculos obvios que impiden, desde el inicio, una más completa y profunda inserción de los agentes de la sociedad civil en los debates sobre política de drogas, cuando estos debates efectivamente ocurren. En lo que sigue pienso principalmente en Brasil, pero creo que son obstáculos comunes a toda la América Latina, o en su mayor parte.

En primer lugar, hay una gran ausencia histórica de una cultura de actuación independiente de la sociedad civil, como tal, en lo cotidiano de la formación de opinión y voluntad política del Estado. En América Latina hay Estados formados a partir del tope de la pirámide social, en un movimiento céntrico y circular en el cual es el poder político mismo, y no el cuerpo de ciudadanos, el que legitima su propio ejercicio. La idea de la poliarquía de Dahl (1971) o la de democracia deliberativa que venimos defendiendo son, en América Latina, casi enteramente desconocidas (Avritzer, 1997). Parecería que solo se habla de democracia cuando hay elecciones y en los países en que las hay. Al mismo tiempo, el acceso a las dinámicas de poder es desigual y privilegia algunos tipos de empresarios morales que tienen alguna facilidad

estamental para este acceso. En este sentido, no basta actuar ante la opinión pública: es necesario hacer que la opinión pública efectivamente participe de la formación democrática de las decisiones políticas.

En segundo lugar, la falta de una cultura y de normas sociales de actuación democrática permanente favorecen la formación de una imagen excesivamente pragmática de la actividad política, centrada casi totalmente en la victoria electoral como muestra de una estrategia exitosa, y en el dominio personal sobre la mayor cantidad posible de espacios de poder. Por eso, la responsabilidad (*accountability*) de los agentes políticos, incluso los más dependientes de los votos, como los parlamentarios, es bien limitada. Así, no es suficiente que la actuación de la sociedad civil participe de la toma de decisiones políticas: es necesario que la esfera pública formal, donde tales decisiones son en última instancia tomadas, se sienta realmente presionada, acosada por la esfera pública informal en la que participa la sociedad civil.

En último lugar, hay también el siempre dramático problema de la falta de dinero para el financiamiento de las asociaciones y demás instituciones de la sociedad civil. La falta de cultura de asociacionismo crea también una desconfianza que se va a mostrar en la poca disposición del ciudadano común en donar su dinero a una institución cualquiera, aun cuando concuerde con las posiciones y postulaciones político-sociales que esta se proponga defender. A eso se suma la poca cantidad de este tipo de instituciones sociales, privadas pero de interés público, y el poco dinero que, en general, la sociedad tiene para donar, aunque fuera su intención.

■ La esperanza es lo último que se pierde

Frente a obstáculos históricos y contemporáneos que se oponen a la actuación de la sociedad civil, especialmente en el tema drogas, uno se ve en una situación de gran angustia. Pero, como decimos en Brasil, la esperanza es lo último que se pierde. Así que podemos tener algunas estrategias interesantes a utilizar antes de que nos quedemos totalmente inertes por causa del fracaso.

Desde el punto de vista internacional, la participación de la sociedad civil en los procesos del sistema ONU de drogas (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Oficina de la ONU contra las Drogas y el Delito, Comisión de Estupefacientes) está ahora consolidada y es creciente. Cada año más ONG participan de la reunión de la Comisión de Estupefacientes y ganan, esporádicamente, derecho a voz. En el proceso de revisión de las metas de la Sesión Especial sobre Drogas de la Asamblea General de la ONU (United Nations General Assembly Special Session, UNGASS) de 1998, las ONG pudieron realizar una gran reunión paralela, aunque el documento por fin producido (“Más allá de 2008”) no ha sido exactamente lo que nosotros esperábamos en términos de críticas y propuestas de cambios. En Brasil, el movimiento de las ONG ha tenido un gran incentivo a comienzos de este año,

2009, a partir del trabajo que inició Psicotropicus en busca de la formación de una declaración conjunta y multilateral para ser presentada en la reunión de la Comisión de Estupefacientes en marzo último. Un número significativo de organizaciones de la sociedad civil de distintas áreas –dedicadas al sida, a los consumidores de ayahuasca, a la investigación médica, jurídica y social, a la comunidad–, y miembros de la sociedad civil se unieron a Psicotropicus, que comandó dos reuniones en Rio de Janeiro y una en San Pablo. Con ellos y un grupo virtual de *e-mails* fue escrita una declaración institucional, firmada por todas las ONG y personas que participaron del proceso de discusión y elaboración, física o virtualmente. Esta declaración fue leída en el plenario de la Comisión de Estupefacientes por el director ejecutivo de Psicotropicus, Luiz Paulo Guanabara. El grupo de *e-mails* continúa todavía conectando a los más diferentes sectores de la sociedad civil brasileña en torno del tema drogas y política de drogas.

Esto es solamente un ejemplo reciente de lo que es posible hacer cuando la sociedad civil está realmente organizada y centrada en objetivos comunes bien definidos. La organización que generó la elaboración de la declaración comandada por Psicotropicus dejó abiertas diversas posibilidades de contacto institucional y formación de redes en la esfera pública informal. Y eso ya se refleja en la mayor atención que los grandes medios de comunicación dan al tema drogas, y especialmente a visiones alternativas. Esta atención a visiones alternativas ha sido también muy incentivada por la formación, igualmente en relación de la revisión de las metas del UNGASS 1998, de la Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia, bajo los expresidentes Fernando Henrique Cardoso, de Brasil; César Gaviria, de Colombia; y Ernesto Zedillo, de México. El documento con las conclusiones de esa comisión, que incluso pugnaba por el fin de la criminalización del consumo de marihuana, también fue leído en el plenario de la Comisión de Estupefacientes.

■ “Ganar” la opinión pública

Además de establecer redes de integración entre los distintos miembros de la sociedad civil que se puede llamar organizada –o sea, que está estructurada en torno de asociaciones, órganos de clase, etcétera– es tarea de esta misma sociedad civil, como esbozamos arriba, actuar y fomentar los debates y discursos públicos sobre el tema drogas también en la sociedad civil “no-organizada”, es decir, en lo que algo impropia mente uno puede llamar “opinión pública”.

El tabú no precisa repetirse para mantenerse, pero lo que ello brinda es una base indiscutible sobre la que todo el resto de la formación de voluntad y opinión pública se construye. Al impedir que el tabú acerca del tema drogas se esconda en el fondo de los debates públicos, lo que la sociedad civil “organizada” puede hacer es, precisamente, mostrar el poder de este tabú, traerlo a la consciencia del debate y trabajar sobre ello con bases en argumentos que,

todos sabemos, son mucho mejores que los esgrimidos por las instancias oficiales que mantienen el prohibicionismo.

Nuevamente en Brasil, la ya mencionada Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia y su informe acerca de las políticas de drogas han conseguido, justamente por causa de la visibilidad de sus miembros ante la opinión pública, una de las grandes victorias recientes en la actuación de la sociedad civil: colocar la agenda de las drogas y de sus políticas en los grandes medios de comunicación. Hoy, es difícil que pase una semana sin que se debata, dé a conocer o discuta algo acerca de este tema. Y es presumible, por lo tanto, que también en las casas, cafés o bares, no pase una semana sin que este asunto salga a la superficie.

Así, no es suficiente poseer los mejores argumentos, las mejores evidencias, los mejores estudios o las mejores concepciones, si uno no tiene la posición en el espacio público para divulgarlas. Es por eso que, como ya nos enseñó Habermas (2001), la racionalización del debate no viene de la racionalidad singular de los actores individuales, sino de los discursos públicos en los que los argumentos son intercambiados, la información de calidad diseminada y las relaciones mantenidas entre ciudadanos sobre la base de los acuerdos y negociaciones de sentidos sociales. También esto es claramente así en el tema drogas, donde la racionalidad colectiva es nuestra única salida contra el “consenso de Viena” y contra todos los “subconsensos” locales que impiden, sin más, una reforma necesaria e indispensable en las ultramontanas y equivocadas políticas de drogas en todo el mundo.

Buenos Aires, 6 de agosto de 2009.

■ Referencias

- Avritzer, Leonardo (1997): “Introduction: the meaning and employment of ‘civil society’”, in *Latin America. Constellations*, v. 4, n. 1, p. 88-93.
- Becker, Howard (1973): “Moral entrepreneurs”, en H. Becker, *Outsiders: studies in the sociology of deviance*, p. 147-163. New York: Free Press.
- Bohman, James y William Rehg (1997): “Introduction”, en J. Bohman y W. Rehg, *Deliberative democracy*, p. ix-xxx. Cambridge: MIT.
- Dahl, Robert A. (1971): *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale.
- Enriquez, Eugène (1983): *De la horde à l'état: Essai de psychanalyse du lien social*. Paris: Gallimard.
- Faoro, Raymundo (2001): *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. rev. São Paulo: Globo.
- Freud, Sigmund (1996): “O ego e o id”, en S. Freud, *Edição Standard das obras psicológicas completas de Sigmund Freud*, v. XIX, p. 25-80. Dir. Jayme Salomão. Rio de Janeiro: Imago.
- Gadamer, Hans-Georg (1996): *Le problème de la conscience historique*. ed. Pierre Fuchon. Paris: Seuil.

I Y II CONFERENCIAS LATINOAMERICANAS SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS

- Gumperz, John (2002): "Convenções de contextualização", en Pedro M. Garcez y Bianca Telles Ribeiro, *Sociolingüística interaccional*, p. 149-82. 2ª ed. São Paulo: Loyola.
- Habermas, Jürgen (1984): *The theory of communicative action. Reason and rationalization of society*, v. 1. Trad. Thomas McCarthy. Boston: Beacon.
- Habermas, Jürgen (2001): *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. 4º ed., trad. William Rehg. Cambridge: MIT.
- Martins, Carla (2002): "A indeterminação do significado nos estudos sócio-pragmáticos: divergências teórico-metodológicas". *D.E.L.T.A.* v. 18, n. 1, p. 87-116.
- Scheerer, Sebastian (1993): "Estabelecendo o controle sobre a cocaína (1910-1920)", en F. I. Bastos y O. D. Gonçalves, *Drogas: é legal? Um debate autorizado*. Rio de Janeiro: Imago.

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA: ALCANCES, LÍMITES Y DESAFÍOS EN LOS PROCESOS DE INCIDENCIA EN POLÍTICAS DE DROGAS

Ángela Tello

Economista y especialista en Desarrollo Comunitario de la Universidad del Valle (Colombia).
Directora de la Corporación Viviendo e integrante de la Red Americana de Intervención en Situaciones de Sufrimiento Social.

La pasada evaluación de la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU (United Nations General Assembly Special Session, UNGASS) de 1998, que se realizó en 2009, permitió reconocer que la política de guerra a las drogas desarrollada durante la última década fue un fracaso en relación a los objetivos planteados de dominar el problema mundial a través de la reducción de la oferta y la demanda de drogas ilícitas. De manera paradójica, y en contraste con la guerra a las drogas que se ha librado de manera cruenta en varios países de América Latina, diversas organizaciones de la sociedad civil han comenzado a explorar otras perspectivas a partir de propuestas y prácticas innovadoras durante este mismo período.

Las reflexiones aquí planteadas se fundamentan en la experiencia compartida con organizaciones que trabajan en el tema de drogas desde dos redes en las que participan ONG de América Latina, la Red Iberoamericana de ONG que trabaja en Drogodependencias (RIOD)¹ y la Red Americana de Inter-

¹ La RIOD es una red legalmente constituida. Fue creada en 1998 buscando dar una respuesta coordinada y articulada entre entidades sociales y gobiernos a los problemas de la demanda de drogas en la región iberoamericana. Fue impulsada y continúa siendo apoyada por el Plan Nacional de Drogas de España y actualmente integra 53 organizaciones de 17 países, 42 latinoamericanas y 11 españolas. La diversidad y pluralidad de enfoques es una de las principales características, que propicia que el debate internacional esté puesto en el orden del día al interior de la organización, donde la reducción de daño hace parte del quehacer de algunas organizaciones y otras se plantean la visión de programas libres de drogas.

vención en Situaciones de Sufrimiento Social (RAISSS),² y en la investigación realizada sobre experiencias en incidencia en políticas de drogas desde las organizaciones integrantes del Nodo Andino de la RIOD.³

Los intercambios que han logrado realizarse para compartir prácticas y experiencias de trabajo en ámbitos sociales y comunitarios, permiten identificar que las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel significativo en el abordaje directo del problema con las personas afectadas por el consumo de drogas y en el ejercicio y la defensa de los derechos humanos de los consumidores de drogas. Y, por otra parte, desde la perspectiva de las dos redes mencionadas, cobra sentido el trabajo desarrollado frente a su posicionamiento en el debate internacional. Es necesario participar desde las organizaciones y las redes al interior de este debate, considerando una serie de temas y posturas que se encuentran estrechamente interconectadas: el rechazo de la política de guerra a las drogas, la integración de la reducción del daño en los programas que se desarrollan en los diversos países y la gestión de acciones y de propuestas que se sustenten en el respeto a los derechos humanos de los consumidores de drogas y desde un enfoque de inclusión social. Desde la perspectiva de los derechos humanos, este artículo busca indagar los alcances de las organizaciones sociales y de las dos redes en la integración del tema en la agenda pública en los países de América Latina y en otros ámbitos durante estos últimos años de trabajo.

Las acciones de incidencia que ha venido desarrollando la RIOD han tenido un mayor énfasis en procesos de arriba hacia abajo, lo que significa que ha venido participando de espacios de debate en la política internacional, entre ellos el foro internacional de las organizaciones no gubernamentales denominado “Más allá del 2008”, realizado en Viena, y en encuentros deliberativos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas-Organización de Estados Americanos (CICAD-OEA) sobre decisiones políticas y técnicas frente al abordaje del consumo de drogas en América. Es

² La RAISSS es una red creada en 2006 y el elemento articulador ha sido el trabajo fundamentado en el Modelo ECO2 (Epistemología de la Complejidad Ética y Comunitaria), que es el resultado de la investigación en la acción iniciado por una red de organizaciones civiles mexicanas de 1995 a 1998 con el aval, la asesoría técnica y el financiamiento de la Unión Europea y de Cáritas de Alemania. El Modelo ECO2 se propuso intervenir desde la prevención, la reducción del daño y el tratamiento de las farmacodependencias y las situaciones críticas asociadas, y fue integrando posteriormente a otros países latinoamericanos –Colombia, Chile, Brasil, Centroamérica y el Caribe–, que a partir de sus propias experiencias y procesos le fueron aportando nuevos elementos al modelo, que hoy lo hacen más complejo y lo han fortalecido técnicamente. La RAISSS integra actualmente, y de manera directa, a 16 organizaciones de diez países latinoamericanos, que a su vez articulan redes institucionales y comunitarias en sus territorios locales y nacionales.

³ Es una investigación que realizó el equipo de la Corporación Viviendo, entre 2008 y 2009, en la que participaron once organizaciones del Nodo Andino de la RIOD (un 84,6% del total que conforman el nodo). Se recogió información básica de experiencias significativas desarrolladas por las organizaciones en torno a la incidencia en las políticas públicas relacionadas con el tema de drogas en cada uno de sus países.

importante resaltar que algunas organizaciones de la RIOD, desde su trabajo local, realizan acciones de incidencia en las políticas locales y nacionales, perspectiva en la que recientemente viene incursionando, con una mayor direccionalidad, la red en su conjunto.

En contraste, el énfasis de las acciones de incidencia desde la RAISSS ha sido de abajo hacia arriba, es decir, se han venido desarrollando sistemáticamente una diversidad de experiencias y de prácticas, sociales y comunitarias, desde un modelo específico de intervención –el Modelo ECO2– que integran, de manera explícita, un trabajo concertado con el sector estatal responsable de la construcción de las políticas de drogas y de las políticas sociales, en los diversos niveles territoriales de los países latinoamericanos donde se encuentran.

■ El rol de las redes en América Latina

Algunas organizaciones de la RIOD en América Latina y la totalidad de las que integran la RAISSS, implementan programas que articulan diversas alternativas o componentes para la atención al problema de consumo de drogas: la prevención, la reducción de daños, el tratamiento y la reinserción social. Son organizaciones que se han planteado la necesidad de abandonar las acciones punitivas, que estigmatizan, excluyen y aíslan, y que contribuyen a incrementar el sufrimiento social de las personas que consumen drogas y de sus redes familiares y sociales. Lo anterior ha llevado a que se hayan construido enfoques, marcos conceptuales y metodológicos, ajustados a las disímiles realidades y a los contextos en que viven las poblaciones atendidas, que se han ido sustentando, fortaleciendo y complejizando a partir de procesos de seguimiento, de sistematización continua de la información, de evaluación y de procesos de intercambio entre las mismas organizaciones. En suma, se ha logrado producir evidencia científica de los resultados e impactos alcanzados por los programas agenciados por las organizaciones sociales desde estas nuevas perspectivas.⁴

Los programas y experiencias desarrollados se han fundamentado en un proceso sistemático de acciones formativas en los territorios que han generado equipos humanos cualificados –profesionales y comunitarios–, que entienden y comparten esta mirada y la integran de manera permanente a sus prácticas. Desde las organizaciones de la RAISSS se ha logrado producir, para el desarrollo de las experiencias, la articulación de equipos mixtos, es decir, que están conformados por profesionales, operadores comunitarios

⁴ Es información que ha podido compartirse en los seminarios, encuentros y eventos de intercambio que se han realizado desde cada una de las dos redes, e incluso de unos encuentros recientes entre organizaciones de ambas redes que buscan integrar saberes y prácticas con la perspectiva de incidir de manera conjunta en el ámbito de las políticas públicas en América Latina.

y operadores pares,⁵ como parte fundamental del enfoque planteado desde el Modelo ECO2. El ejercicio realizado ha consolidado una dinámica de movilización social a través de la identificación y articulación de las redes institucionales y comunitarias: se fortaleció el tejido social y se posibilitó la canalización de recursos que den respuesta a las necesidades, problemas y demandas de las poblaciones que viven en condiciones de mayor vulnerabilidad social y que se encuentran más afectadas por las problemáticas asociadas al consumo de drogas. Se han logrado sumar recursos humanos, técnicos y financieros, entre la cooperación internacional y los sectores estatal y social, para el desarrollo de las intervenciones en los territorios, y se logró impactar en las percepciones y concepciones de los actores institucionales frente al tema; en algunos países, también, se han logrado resultados significativos en la formulación de políticas, planes y programas.⁶ La RAISSS, de manera específica, adelanta un trabajo permanente de construcción de redes institucionales y comunitarias en cada uno de los países donde está presente, que además de favorecer el trabajo local busca ir generando un proceso de movilización social para avanzar en las acciones de incidencia en las políticas de drogas y en las políticas sociales, territoriales y nacionales.

Los procesos que hoy emergen, que buscan integrarse entre países, redes y organizaciones de la región, se proponen incidir en las políticas de drogas a partir de la transformación de las representaciones sociales que han acompañado el ejercicio de sus acciones durante varias décadas. La identidad de la RAISSS a partir de un modelo de intervención, propicia avanzar y afianzarse en el trabajo local de manera significativa. La RIOD, cuya característica fundamental es la diversidad y la multiplicidad de enfoques y métodos, permite otras posibilidades, entre ellas el debate a su interior que ha enriquecido y fortalecido los discursos de las organizaciones asociadas. Ambas redes han beneficiado, durante los años de existencia, el desarrollo de los programas y de los procesos de las organizaciones en América Latina, y han fortalecido

⁵ Se denomina operador par a aquella persona que “vive y comparte con otros similares experiencias de vida, condiciones sociales, etarias o problemáticas parecidas” (Centro de Formación RAISSS, 2008).

⁶ Entre algunos de los resultados concretos de este proceso, sin que sea una presentación rigurosa pues requeriría recoger lo que todas y cada una de las organizaciones sociales que participan en las redes mencionadas han desarrollado, podríamos identificar, en México, la inclusión de la reducción de daños en la Norma Oficial Mexicana y en el Programa Nacional de Juventud 2001-2006; el reconocimiento del Modelo ECO2, que integra la reducción de daño como uno de los modelos con los que desarrolla su trabajo; el desarrollo del programa ACIA de atención a los adolescentes en conflicto con la ley penal del Distrito Federal fundamentado en el modelo mencionado. En Colombia, la definición del Modelo de Inclusión Social del Consumidor de Drogas como política pública nacional que busca mitigar el impacto del consumo de drogas y le da un tratamiento al consumidor como sujeto de derechos, que viene implantándose en los municipios y departamentos a través de los planes de desarrollo y de los planes de salud mental. En Chile, se participa actualmente en la construcción de la estrategia nacional para los próximos años, 2010-2013, incluyendo esta visión de inclusión social, y se viene formando en convenio con el Estado a equipos locales desde esta perspectiva.

las capacidades de incidencia en relación con las políticas de Estado en cada país. Actualmente se vienen gestando algunos acercamientos entre organizaciones de las dos redes, con una clara conciencia de articular y fortalecer las acciones de incidencia que desarrollan en la región.

■ **Hacia la inclusión social y el reconocimiento del consumidor de drogas como sujeto de derechos**

La RAISSS ha participado en la construcción de cuatro declaraciones públicas, dos que se redactaron antes de la fecha de formalización como red y dos que se hicieron posteriormente. Todas han sido el resultado de encuentros de intercambio entre las organizaciones que han fundamentado su trabajo en el Modelo ECO2 y que dan cuenta de la propuesta de inclusión social, de reducción de daño y de tratamiento con base comunitaria que considera al consumidor de drogas como sujeto de derechos. Resaltaremos algunos aspectos esenciales de cada una de las declaraciones, que permitan mostrar el desarrollo y la conectividad de ellas con los avances en las experiencias de intervención orientadas desde las organizaciones y, a su vez, su contribución a la generación de lineamientos a seguir para fortalecer el desarrollo de las acciones en el continente latinoamericano.

En Bogotá –aunque aún no se había constituido formalmente la RAISSS, que se gestaría cuatro años después–, durante el II Seminario Internacional de Expertos sobre Farmacodependencia y Política de Drogas, realizado el 22, 23 y 24 de abril de 2002, en el que se reunieron representantes de 18 países de América y de Europa, se planteó la necesidad de “reconocer que la persona que consume es esencialmente un ser humano y como tal un sujeto de derechos”, validando además que se habían realizado acciones diversas que no se planteaban como objetivo fundamental la abstención del consumo de drogas y que contribuían a disminuir las problemáticas asociadas y a proteger a los seres humanos e incluso a disminuir el propio consumo de drogas. La declaración se propuso abrir el debate frente a la estigmatización de la persona por el hecho de continuar consumiendo, articular las políticas que protegieran al adicto en su dignidad humana, difundir las experiencias que demuestran que hay alternativas viables y eficaces que se pueden articular con otras acciones de atención tradicionales y convocar a los Estados para generar acercamientos a estas opciones que han ido trabajando por lograr medir científicamente los resultados y los impactos obtenidos.

En Ciudad de México, del 22 al 26 de marzo de 2004, reunidas 50 organizaciones de 29 países de Europa y América, durante el III Seminario Internacional de Expertos sobre Droga y Exclusión Social Grave, se reinsiste en reconocer al consumidor de drogas como sujeto de derechos y obligaciones, se avanza a reconocer que “el problema no es solo la droga, sino, y principalmente, las condiciones de exclusión y estigmatización en que se encuentra

la población consumidora” y se hace un llamado a construir “una política integral y humanizada que valide las nuevas prácticas, enfoques y perspectivas que se vienen dando”. Asimismo, la declaración hace un llamado a la corresponsabilidad de los diversos actores involucrados global y localmente, manifestando que “las comunidades y los usuarios de las sustancias psicoactivas son actores activos en la construcción e intervención en las nuevas estrategias que buscan afectar las dinámicas de exclusión”.

En Chile, del 25 al 29 de septiembre de 2006, con la participación de representantes de 14 países de América y Europa, se realizó el IV Encuentro Internacional de Expertos sobre Adicciones e Inclusión Social: trabajo y derecho a una vida digna. Sobre nuevas prácticas y contextos, se reconoce en la declaración que “la causa profunda de los problemas derivados del uso de drogas se encuentra en las condiciones excluyentes del modelo económico, político y social”, se propone una redefinición del trabajo en la comunidad desde una visión incluyente y el desarrollo de acciones permanentes de incidencia en la construcción de políticas públicas nacionales e internacionales, y se hace un llamado a los Estados y a la cooperación internacional para incluir en sus agendas el desarrollo sostenible y de largo plazo de procesos de intervención con personas en situación de exclusión social grave; para incorporar la reducción de daños en los procesos de intervención comunitaria y para promover la organización y la participación de las poblaciones gravemente excluidas.

Y el último encuentro es el realizado en Ayualo, El Salvador, los días 7, 8, 9 y 10 de octubre de 2008, donde se reunieron representantes de 21 organizaciones y de 8 redes nacionales, regionales y latinoamericanas, en el marco del V Encuentro de Expertos y Expertas en el tema de drogas y situaciones críticas asociadas: Drogas: Juventud, Violencia y Pandillas. ¡Una mirada alternativa!, reconociendo en la declaración emitida que, a pesar del trabajo sostenido durante varios años con poblaciones que viven en grave exclusión asociada a consumo y tráfico de drogas, VIH, pobreza extrema, vida en situación de calle, trabajo sexual, violencia y otras formas de sufrimiento social, los Estados aún no han logrado garantizar los derechos y la dignidad de todas las personas. Se instó a la ONU, que se encontraba próxima a realizar la asamblea de evaluación de las políticas de drogas de los últimos diez años, a los organismos internacionales, a los presidentes de los países, a los Estados y a la sociedad civil, a garantizar en la siguiente década, al interior de sus políticas y acciones, los derechos humanos de los consumidores de drogas, especialmente de aquellos que se encuentran excluidos socialmente, y a implementar, de manera integrada, la prevención, la reducción de daño, el tratamiento y la reinserción social “dejando de lado las acciones punitivas, coercitivas y estigmatizantes que sostienen la exclusión y aumentan el sufrimiento social”.

Por su parte, la RIOD realizó recientemente la primera declaración pública en esta misma vía de llamar a que se reconozca al consumidor de drogas como sujeto de derechos y a la urgencia de dar respuestas diversas y acordes con las

necesidades de los usuarios de drogas, durante el XI Seminario Iberoamericano sobre Drogas y Cooperación Políticas Públicas y Prácticas frente a las drogas en función de los contextos sociales, realizado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, del 20 al 24 de abril de 2009. En ese marco se reunieron 54 representantes de entidades de 17 países y consideraron el consumo de drogas como problema social y de salud pública que requiere respuestas construidas en el marco de los derechos humanos y reconocieron el derecho y la obligación de participar como instituciones en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas juntamente con los gobiernos. Declararon que “Los derechos humanos son de aplicación para todas las personas, independientemente de que tengan o no problemas de consumo de drogas” y reconocieron al consumidor de drogas como sujeto de derechos y protagonista de su proceso de cambio, haciendo un llamado a los gobiernos y a los organismos de cooperación internacional para que valoren y promuevan la participación de los diversos actores sociales en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de drogas y asignen recursos suficientes para su desarrollo, especialmente aquellos dirigidos a las poblaciones más excluidas socialmente.

Quizá suena demasiado optimista el panorama y por ello es necesario confirmar que aún son precarios los resultados, no obstante reconocer que en algunos aspectos se ha avanzado. El ejercicio de sistematización de las experiencias de las organizaciones sociales del Nodo Andino de la RIOD muestra una tendencia hacia la participación de intensidad media, es decir, se concentra en la presentación de propuestas y en la asistencia a consultas convocadas por el sector estatal. Falta mayor visión estratégica en la incidencia y en la construcción de las políticas de drogas debido, quizás, a que aún no se ha considerado muy relevante este rol al interior de las organizaciones en sus escenarios locales y nacionales.⁷ O, tal vez, la causa está más relacionada con la falta de formación política de los recursos humanos, puesto que se ha priorizado la cualificación técnica y humana, comprensible desde la perspectiva de los abordajes durante los años anteriores. La reducción de daño, por otra parte, continúa siendo considerada contraproducente desde un grupo significativo de organizaciones en las que se asume que promueve y sostiene el consumo de drogas, lo que propicia que algunas aún sostengan programas y prácticas que estigmatizan, excluyen, aíslan y castigan al consumidor de drogas. Vale la pena mencionar que algunos de estos programas han sido, y continúan siendo, financiados por entidades de cooperación internacional que promueven la visión de guerra contra las drogas y condicionan sus ayudas al desarrollo de determinados enfoques y acciones.

⁷ Se considera la visión estratégica al proceso de incidencia en las diversas fases del desarrollo de construcción de la política pública: 1. Construcción del problema público; 2. Incorporación del tema en la agenda pública; 3. Diseño y formulación de la política pública; 4. Implementación de la política pública; 5. Monitoreo, evaluación y control de la política pública.

■ Nuestros desafíos

Es una etapa que impone grandes desafíos en América Latina frente al trabajo de incidencia en las políticas de drogas regionales y nacionales. Un paso fundamental que se visualiza tiene que ver con la integración de las organizaciones y las redes que estamos trabajando desde estas nuevas perspectivas. No es posible esperar a que los Estados se pongan de acuerdo en que la guerra a las drogas no tiene sentido, porque mientras tanto los que se ven afectados son los consumidores de drogas, sus familias y las comunidades en las que habitan cotidianamente. Se requiere continuar desarrollando acciones de incidencia de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, puesto que es esencial generar una masa crítica, compuesta por organizaciones de la sociedad civil, colectivos comunitarios, personas influyentes, funcionarios y entidades del sector público, que reconozcan que el problema de consumo de drogas hace parte de la complejidad de las sociedades actuales y que por ello debe abordarse con propuestas humanizadas e incluyentes. Se requiere continuar desarrollando prácticas y experiencias validadas científicamente, desde las que se compartan los resultados, las buenas prácticas, los desaciertos y desde allí ampliar la participación de otros actores clave del entorno social, político y comunitario. La consigna debe de ser ampliar el debate, que llegue a la cotidianidad de los territorios, de las comunidades locales, visibilizando lo que se viene haciendo y propiciando más dispositivos de bajo umbral, donde la población pueda ir comprendiendo el sentido práctico de la inclusión social del consumidor de drogas. El proceso de interrelación y de construcción de vínculos y de acciones colectivas permite que las representaciones sociales, que las mismas organizaciones sociales hemos contribuido a consolidar, se transformen. Las poblaciones más afectadas deben tomar asiento en este debate público, se requiere incluir no solamente a los ámbitos donde se determinan las políticas de drogas, sino también a aquellos donde se ejercen y se perpetúan. Retomo, para concluir, una frase de Hannah Arendt, quien planteaba que “cuando el hombre toma parte en la vida pública se abre para sí mismo una dimensión de experiencia humana que de otra forma permanece cerrada para él y que, de alguna manera, constituye una parte de la ‘felicidad’ completa” (Arendt, 1999). Las propuestas de transformación de lo que se viene haciendo, pasan por la disposición al cambio de aquellos que han sufrido las consecuencias de la represión y del castigo a causa del consumo de drogas y de situaciones críticas asociadas.

■
Buenos Aires, 6 de agosto de 2009.

■ Referencias

- Arendt, Hannah (1999): “Pensamientos sobre política y revolución”, en *Crisis de la República*. Madrid: Taurus.
- Centro de Formación RAISSS (2008): “Perfil formativo operador par”, cartilla de trabajo. Colombia.

SEXO, DROGAS Y ROCK & ROLL: POLÍTICA DE DROGAS Y JÓVENES EN AMÉRICA LATINA

Aram Barra

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de las Américas (México). Es director de proyectos en Espolea A.C., coordinador de eventos en la Fundación Friedrich Ebert, en México, y representante de América Latina para Youth RISE (Resource. Information. Support. Education).

Actualmente, en América Latina el 20% de la población tenemos entre 15 y 24 años (ONU, 2007) y a pesar de que no queda ninguna duda de la importancia estadística que jugamos en la región, ello no necesariamente se traduce en una inclusión de nuestras opiniones políticas en la agenda pública. Los jóvenes hoy somos una comunidad heterogénea y sumamente diversa. Somos indígenas en las sierras centroamericanas de Bolivia o el Perú que apenas hablamos español. Somos mujeres que sufrimos violencia doméstica, agresiones sexuales y morimos al decidir abortar. Somos estudiantes universitarios en nuestros veinte años en Buenos Aires, Ciudad de México o Santiago que jamás hemos trabajado pero tenemos mucha preparación académica.

Comúnmente se dice y se piensa que los jóvenes latinoamericanos somos el bono demográfico que sacará a la región adelante. No hay nada más erróneo. Los jóvenes estamos aquí y ahora, somos de carne y hueso, somos el presente. Sin embargo, no por el simple hecho de existir las cosas van a cambiar. En nuestros países se tiene muy presente la analogía de juventud y esperanza, oportunidades, toda una vida por delante. Y si bien es cierto que tenemos sueños e ilusiones como cualquier ser humano, al final del día las oportunidades no están para los desempleados, para los sin educación, para las mujeres, para los indígenas y, por supuesto, para los usuarios de drogas.

Para todos nosotros, el contexto importa muchísimo. Nos explica la cruda realidad a la que nos enfrentamos día a día. ¿Entonces, cómo responden las políticas públicas, los gobiernos y las sociedades a las necesidades que tenemos como jóvenes latinoamericanos? En América Latina existe, sin lugar a dudas, una doble moral en este sentido. Por un lado somos el futuro de nuestras sociedades, por el otro, nuestros gobiernos son paternalistas, la eco-

nomía nos es invisible y las políticas están dirigidas a entretenernos y mantenernos callados. Esas no son nuestras necesidades.

He decidido empezar con este preámbulo para decir que la forma en la que los jóvenes nos posicionamos en el espacio público, la forma en la que nos paramos en la plaza, el parque, la calle o el subte, tiene que ver con cómo nos tratan los demás, con cómo nos sentimos en nuestros cuerpos sociales, con si estoy bien o mal visto. Está directamente relacionado con quiénes somos, quiénes son nuestros padres (si es que tenemos) y cómo nos enseñaron a estar, o quizá no nos enseñaron.

El espacio público, a lo largo y ancho de la región, es de los adultos. Bajo la luz del sol ellos reinan y nos dicen qué hacer y cómo hacerlo. Pero, como en un cuento mágico, por la noche, bajo la luna, salimos las criaturas misteriosas a apropiarnos del poco espacio que queda. Coincidentemente, en ese espacio (que, vale decir, es mayoritariamente privado, en zonas urbanas y con solo acceso para quienes lo pueden pagar) las reglas son pocas.

El asunto va de bailar, divertirse, gozar nuestro aquí y nuestro ahora, pues mañana no sabemos lo que será de nosotros. Muy seguramente, seguiremos siendo los mismos estudiantes universitarios sin mercado laboral, las mismas mujeres madres de familia a los 16 o 17 años, los mismos indígenas en continua lucha por aceptación e integración. Por lo tanto, ¿por qué no, al menos, pasar un par de buenas horas? En el espacio público la solución es fácil y está a la mano. Un poco de *crystal*, *hielo* o *yaba*. También está el *espectro*, la euforia o el *nai* para agarrar fiesta. Para los más relajados, un toquecito de *hierba*, *juanita*, *perico* o *porro*.

Después, encontraremos alguien con quien ligar, con quien salir un rato y terminar revolcados. Estar con más de una o uno en una noche es sin duda una práctica común. Por supuesto, preponderantemente en zonas urbanas, ¿que si habrá condón? Muy pocas veces. Y para reanimarse y seguir la fiesta, nada mejor que una *dama blanca* o *polvo de ángel... coca* o *crack*. También está por supuesto el *azúcar morena*, *el caballo*, *el talco* o *reina*. ¿Que si compartiremos jeringa? Por qué no, reduce costos, es menos notorio.

Por lo tanto, el espacio público que tenemos los jóvenes urbanos de ciertas clase sociales es de **sexo, drogas y rock & roll**, por muy trillado y sesentero que ello suene. Las políticas al respecto son escasas o nulas, dependiendo del país. La doble moral y el tabú sobre ambos temas –drogas y sexualidad– nos tienen desinformados y temerosos. Muy pocos jóvenes sabemos en realidad cuál es la política de drogas de nuestros países o de nuestra comunidad. Muy pocos conocemos la alta probabilidad que existe de adquirir VIH o hepatitis C. Y aunque es nuestra responsabilidad, en gran medida, esta es la posición a la que se nos orilla socialmente.

Los gobiernos latinoamericanos muy pocas veces generan una vinculación entre la prevención y la realidad en las calles, las plazas y los lugares de divertimento. Los programas educativos sobre drogas, derechos sexuales y

reproductivos son pocos y focalizados. Poco se habla de derechos de las y los jóvenes, del marco normativo de la Convención sobre los Derechos de los Niños o de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. Pocos somos los jóvenes que sabemos cómo usar estos documentos en la práctica, en nuestras vidas diarias.

En este sentido, es bien sabido que los usuarios de drogas somos violentados y criminalizados. Hay una constante violación de los derechos humanos que como jóvenes y usuarios deberíamos tener. Y esto no ayuda, en lo absoluto, a generar estrategias comprensivas de trato y tratamiento. Esto se puede ver desde la más alta política de seguridad, crimen organizado y narcotráfico, hasta los programas gubernamentales de base o comunitarios.

El pasado día internacional contra las drogas, por ejemplo, mi presidente me sentenció al infierno de Dante. En un mismo comunicado dictaminó dos pronunciamientos que al parecer, a su juicio, tienen vinculación. Primero, que Michael Jackson se suicidó porque consumía drogas. Segundo, que “las drogas proliferan porque el mundo ha perdido la fe. Si la juventud creyera, no caería” (Silva-Herzog Márquez, 2009). Calderón continúa diciendo, “en México existe una juventud que por sus condiciones sociales, familiares, educativas y por falta de oportunidades cuentan con pocos asideros trascendentes, tienen poco en qué creer; que no creen en la familia porque no tuvieron; que no creen en la economía o en la escuela, que no creen en Dios porque no lo conocen” (Silva-Herzog Márquez, 2009). La sentencia termina: “Esta falta de asideros trascendentales hace, precisamente, un caldo de cultivo para quienes usan y abusan de ese vacío espiritual y existencial de nuestro tiempo”.

Es claro el basamento moralista del Presidente, pero, ¿qué consecuencias tiene esto en el contexto del que hablábamos? Sin duda, hay un impacto directo en la apreciación del joven. De esta manera, la estrategia de *inseguridad* afecta al individuo por medio del estigma, la discriminación y la criminalización.

Mientras tanto, queda muy claro que la política de drogas y los programas de gobierno son fracasos rotundos. De hecho, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006, el consumo de drogas entre niños y jóvenes, solo la Ciudad de México aumentó en 600% en los últimos 5 años. La marihuana al día de hoy es la droga más utilizada por primera vez entre hombres y mujeres jóvenes, seguida de la cocaína y los inhalantes.

Aún más, el 92% de los jóvenes obtienen generalmente información sobre métodos anticonceptivos en las farmacias. Aunque el 96% de las y los jóvenes conoce algún método anticonceptivo, solo lo utiliza el 69% de la población entre 12 y 29 años. De nuevo el Distrito Federal es la entidad federativa con el mayor porcentaje de mujeres en edad fértil, pero solo el 22,1% de ellas, entre los 15 y 29 años, utiliza algún método anticonceptivo.

Sin duda, los pocos jóvenes a quienes se nos permite participar en paneles como este tenemos una responsabilidad de peso. Todos queremos evitar

que las y los jóvenes suframos los daños y riesgos asociados a las drogas y la política que los permea. Sin embargo, como he venido diciendo, las medidas de prevención son a menudo insuficientes. Las campañas de lucha contra las drogas no coinciden con las muchas razones por las que los jóvenes consumimos drogas. Por eso, a pesar de los millones de dólares que se gastan en las campañas de prevención, miles de niños y jóvenes siguen utilizando drogas.

Desde hace años que las y los jóvenes que conformamos la red global de jóvenes y reducción de daños, Youth RISE, los que estamos en Espolea, en Students for Sensible Drug Policy y en la Red de Jóvenes y Reducción de Daños Asociados al uso y abuso de Drogas en América Latina anunciamos categóricamente que a pesar de que se invierta más dinero en la reducción, los jóvenes seguimos teniendo acceso a las drogas. Nuestro contexto nos sigue empujando a que las razones por las que llegamos a ellas no se desvanezcan.

Además, recordemos que las y los jóvenes usamos drogas por muchas razones. Ya sea para divertirnos, como mencioné antes, para encajar, por supervivencia, para ocultar el hambre, el trauma o para hacer frente y aliviar el dolor. El concepto de la prevención se pierde en los muchos jóvenes que ya utilizan drogas. Diciéndoles u obligándoles a dejarlas no sirve en la medida en la que sus circunstancias de vida permanezcan iguales.

La reducción de la demanda debe incluir la reducción del daño. Esto se refiere a servicios de apoyo y a una de las muchas herramientas disponibles para la reducción de la demanda de drogas. Si bien el debate sobre la reducción de daños continúa, niños y jóvenes se mueren por falta de estos servicios de salvación. Miles, si no millones, están en riesgo de contraer VIH u otras enfermedades relacionados con la droga.

¿Siguen siendo los niños y jóvenes que consumen drogas nuestro activo más valioso, como se indica en la Declaración Política aprobada en Viena en marzo de 2009? Si es así, tenemos que invertir en ellos. Tenemos que invertir en todos los aspectos de su crecimiento y desarrollo, y trabajar para asegurar que la mayoría de las y los jóvenes vulnerables sean tratados con mucho cuidado y amor, y no igual a aquellos que nunca han tocado una droga en su vida.

Es muy importante que demandemos a los gobiernos y a nuestras sociedades, apoyados en los organismos regionales e internacionales, que las políticas sobre drogas sigan recomendaciones específicas para jóvenes y tener en consideración los cuatro principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño:

1 No discriminación. Hay que eliminar las barreras relacionadas con la edad que requieren el consentimiento de los padres o deniegan confidencialidad a los menores de edad. Hace falta eliminar las restricciones de edad para acceso a servicios de reducción de daños, tales como la sustitución de jeringuillas y el tratamiento con opiáceos. Es inminente ofrecer servicios de salud reproductiva a las y los jóvenes, especialmente los usuarios de drogas.

2 Prioridad en el interés de jóvenes y niños. Todas las políticas de drogas se deben adherir a normas internacionales de derechos humanos. Esto garantiza que las políticas sobre drogas tengan en consideración a los más vulnerables y necesitados de apoyo, como los jóvenes usuarios de sustancias y en situación de calle.

3 La vida, supervivencia y desarrollo. Enfrentar la realidad en base de educación honesta y completa sobre drogas, y servicios de prevención y de bajo umbral. Los servicios orientados a los jóvenes, el acceso a la educación y los servicios de salud, son todos componentes esenciales de una política efectiva de drogas que tiene por objeto garantizar un mejoramiento en la salud de las y los jóvenes que consumen drogas. Aun más, impulsar que la evidencia basada en la edad adecuada para el tratamiento farmacológico sea una prioridad por sobre la detención, el encarcelamiento o la rehabilitación forzada.

4 Participación. Los países deben hacer participar a las y los jóvenes que son los más afectados (incluidos los jóvenes usuarios de drogas y personas que viven con VIH/sida) con una participación significativa en la política sobre drogas y los programas de desarrollo, de aplicación y de evaluación en todos los niveles. Los jóvenes usuarios de drogas, los jóvenes que viven con VIH y, en general, los jóvenes latinoamericanos, no debemos perder nuestro derecho a la participación. Ello es nuestro derecho a ser incluidos en las decisiones que afectan nuestras vidas.

No se nos debe incluir solo porque nos “veamos bonitos” o porque sea políticamente correcto. El ejemplo concreto viene del movimiento de VIH/sida. Ahí, durante muchos años no se incluyó a las y los jóvenes, porque los adultos no querían hacer frente a la realidad de las relaciones sexuales que tenemos quienes estamos entre 12 y 25 años. Nuestras sociedades no querían que se hablara o tocara el tema y, por supuesto, ello eliminaba cualquier intento o programa de prevención. Lo mismo hace el tabú y el confiar en que el problema se resolverá confiando en Dios, como hace Calderón.

El problema que cruza las drogas es estructural. Muchos de ustedes sentados aquí tienen responsabilidades distintas en la lucha contra las drogas. Considerar qué tipo de sociedad ofrecen a las y los jóvenes en sus respectivos países es muy importante. Piensen, por ejemplo, en el número de afiliación al seguro y en la necesidad de tener una vivienda asequible. ¿Cuántos jóvenes en sus comunidades tienen acceso a oportunidades de educación y empleo, o a servicios de apoyo social?

En la medida en que vayamos construyendo juntos, con un verdadero diálogo intergeneracional, multicultural y preponderantemente intersectorial, comenzaremos a identificar estrategias holísticas que respondan al contexto y a la problemática social generalizada en la región. El problema de la droga

no es solo la droga. La política de drogas debe vincularse con otras agendas estratégicas. Debe integrar y sumarse a la discusión sobre trabajo decente, sobre economía, sobre urbanidad, sobre seguridad.

Hay que ver que en estos foros esté la academia, estén las organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos y sus funcionarios, que estén los sindicatos y los jóvenes de comunidades móviles, los jóvenes ex-reclusos, los jóvenes de la comunidad de lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero, los que viven con VIH, los que están en situación de calle o en situación de riesgo. Al final, son ellos quienes tienen la experiencia en carne propia. Son ellos quienes deben generar los programas de reducción de daños, atención y tratamiento, y son ellos quienes deben acompañar como expertos máximos a quienes dibujan las políticas de drogas.

Buenos Aires, 7 de agosto de 2009.

■ Referencias

ONU (2007): *World Population Prospects: The 2006 Revision*. Edición extendida en CD-rom.

Silva Herzog-Márquez, Jesús (2009): "Calderón contra el abismo ateo", en: *Milenio*. Disponible en <http://impreso.milenio.com/node/8599773>.

UN CAMINO HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS CONCERTADAS

Graciela Touzé

Trabajadora social, especialista en Ciencias Sociales y Salud. Presidenta de Intercambios Asociación Civil. Profesora e investigadora en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (Argentina).

■ Del dicho al hecho...

Cada vez más en el discurso nacional e internacional, la sociedad civil es reconocida como un actor político clave.

En febrero de 2003, el entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan, nombró un grupo de personas eminentes, bajo la conducción del ex presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, para que estudiara el tema de las relaciones entre la ONU y la sociedad civil. Se le encargó a este grupo que examinara las directrices, decisiones y prácticas actuales relativas al acceso de las organizaciones de la sociedad civil a las deliberaciones y procesos de la ONU y a su participación en ellos; que identificara las mejores prácticas del sistema de la ONU y otras organizaciones internacionales con el fin de encontrar nuevos y mejores modos de interactuar con las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil; que buscara formas de facilitar la plena participación de los actores de la sociedad civil de los países en desarrollo en las actividades de la ONU y que examinara cómo se organiza la Secretaría para facilitar, gestionar y evaluar las relaciones de las Naciones Unidas con la sociedad civil y cómo aprovechar las experiencias de los diversos integrantes del sistema (Asamblea General de la ONU, 2004).

Al año siguiente, Kofi Annan, declaraba: “La asociación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil no es una opción... es una necesidad”. Poco tiempo antes, durante la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec en abril de 2001, los presidentes del continente americano decían en su declaración: “Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas [...] recibimos con beneplácito y valoramos las contribuciones de la sociedad civil al Plan de Acción. Afirmamos que la apertura y transparencia son vita-

les para el fortalecimiento de la concientización pública y la legitimidad de nuestras tareas”.

Ahora bien, ¿cómo se traducen estas resonantes declaraciones en el campo de las políticas de drogas? La realidad se aparta dramáticamente de esas manifestaciones de reconocimiento a la sociedad civil. En verdad, su involucramiento en el diseño de políticas de drogas en los niveles nacional, regional e internacional es francamente pobre. La participación de las ONG en las sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos resulta muy limitada y difícil, y en los países de la región son escasos o nulos los mecanismos de consulta a las ONG.

■ **¿Por qué las ONG queremos/debemos incidir en las políticas de drogas?**

Entre las personas y las organizaciones que aspiran a influir en políticas y programas públicos se ha extendido el concepto de incidencia política, que es muy utilizado en la actualidad, principalmente por ONG y de base comunitaria, y que ayuda a ampliar la capacidad de intervención de las poblaciones afectadas. McKinley y Baltazar (2005: 21) definen a la incidencia política como “los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos, a través de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. Son las actividades dirigidas a ganar acceso e influencia sobre las personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general”.

En el campo de las políticas de drogas encontramos dos razones fundamentales para que la sociedad civil desarrolle acciones sistemáticas de incidencia política.

La primera de estas razones remite a la necesidad de revisar el contenido de las políticas, dado que las actuales tienen efectos dañinos y contraproducentes. Se requiere un enfoque más humanitario basado en el pleno respeto a los derechos humanos, y este requisito merece una activa participación social.

La segunda razón se asienta en la necesidad de revisar los procedimientos de las políticas de drogas. En su proceso de definición hace falta establecer un debate más democrático, mayor transparencia y sensibilidad a las demandas sociales. Es preciso entonces que entendamos a la incidencia política como una herramienta para la participación ciudadana y como una forma de ejercicio de poder. Solo mediante persistentes y confluyentes iniciativas, podremos avanzar en nuestras agendas y tener impacto en las políticas públicas, influyendo en la toma de decisiones sobre asuntos que afectan la vida de millones de personas.

■ La experiencia de Intercambios Asociación Civil

Desde sus inicios, nuestra organización centró su trabajo en tres dimensiones, necesariamente interrelacionadas:

- 1 La **investigación** en el campo del uso de drogas para interpretar los contextos en los que intervenimos.
- 2 La **intervención** como puesta en práctica de dispositivos preventivos y asistenciales para usuarios de drogas.
- 3 La **incidencia política** para construir espacios de aceptación y legitimación de políticas y estrategias alternativas a las hegemónicas.

Es esta lógica institucional la que ha orientado un plan sistemático de incidencia conducido por tres grandes objetivos: promover iniciativas de reforma de las políticas de drogas mediante la difusión de evidencia científica, y la organización de espacios de debate nacionales y regionales; propiciar cambios en la legislación y la política pública en materia de drogas, con la intención de reforzar los principios de salud pública y derechos humanos; y contribuir a la consolidación de una plataforma latinoamericana de coordinación de esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales hacia la reforma de las políticas de drogas.

Las estrategias que nos hemos dado para la consecución de estos objetivos incluyen una línea sostenida de información pública con vistas a consolidar un discurso social favorable a las políticas de drogas alternativas. Los instrumentos de diseminación de la información son el boletín trimestral *Intercambiando ideas para la reforma de la política de drogas*, la edición de publicaciones técnicas y la organización de eventos de sensibilización y capacitación de diversos actores sociales, en particular las conferencias nacionales sobre políticas de drogas desarrolladas ininterrumpidamente desde el año 2003. Otra estrategia es el establecimiento de redes de incidencia política centradas en las reformas legislativas. Para ello, el contacto sostenido con legisladores y otros actores políticos y el armado de espacios de encuentro y debate son las principales acciones. Por último, la tercera estrategia es la cooperación con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales locales, nacionales e internacionales, para crear agendas comunes y coordinar esfuerzos.

Este recorrido ha conducido a diversos logros a distintos niveles. A nivel nacional, nos ha posibilitado contribuir a instalar el debate acerca de la necesaria reforma de las políticas de drogas y constituirnos en interlocutores de los poderes públicos. Por otra parte, permitió forjar alianzas con diversas organizaciones sociales y académicas, y establecernos como una referencia

para los medios de comunicación social. A nivel regional, promovió la conformación del Grupo Latinoamericano de Políticas de Drogas (GRULAD), un conjunto de personas, miembros de organizaciones de la sociedad civil, de organismos gubernamentales, y especialistas en diversos aspectos vinculados al tema drogas, de los países latinoamericanos, que constituye un instrumento de comunicación, intercambio de información y cooperación mutua, que articula esfuerzos tendientes a impulsar en la región políticas no punitivas así como promover las estrategias de reducción de daños. Asimismo, se ha fortalecido el capítulo latinoamericano del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, una red mundial de ONG y organizaciones profesionales. En los últimos dos años se promovió la consulta regional a ONG “Más allá del 2008”, en el marco de la evaluación de las metas de la Sesión Especial sobre drogas de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1998, y se establecieron canales de cooperación con otras redes regionales, como la Red Americana de Intervención en Situaciones de Sufrimiento Social, la Red Iberoamericana de ONG que trabajan en Drogadependencias, la Red de Mujeres Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe, entre otras.

A nivel internacional, logramos favorecer la presencia latinoamericana y las necesidades de la región en foros internacionales como la Red de Redes de Reducción de Daños, el Consorcio Internacional de Políticas de Drogas y el Foro Mundial de ONG “Más allá del 2008”. Asimismo, cooperando con gobiernos y ONG afines, nos sumamos al movimiento global por políticas de drogas más humanitarias y llegamos a constituirnos en interlocutores de las agencias multilaterales.

Como reflexión final me gustaría señalar que introducir cambios en las políticas de drogas implica procesos de articulación y negociación con actores sociales diversos, para lo cual es imprescindible hallar mecanismos más aptos de concertación. Solo estos procesos darán la oportunidad de incluir en las políticas de control de la demanda y la oferta de drogas, las propuestas de los movimientos sociales que trabajan con los efectos negativos de la “guerra contra las drogas”.

Buenos Aires, 7 de agosto de 2009.

■ Referencias

- Asamblea General de la ONU (2004): “Fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas”, 58º período de sesiones, tema 59 del programa. Nota del Secretario General, 11 de junio.
- McKinley, A. y P. Baltazar (2005): *Manual para la facilitación de procesos de incidencia política*. Guatemala: WOLA y CEDPA.

EL PAPEL DEL MEDIADOR

Andrea Domínguez Duque

Periodista. Forma parte del Proyecto sobre Drogas y Democracia de la organización Viva Rio (Brasil), y es editora de *Antena: revista latinoamericana sobre políticas de drogas*.

Para abordar el tema de las iniciativas políticas de la sociedad civil en materia de drogas, voy a exponer el caso de la organización no gubernamental Viva Rio, de Brasil. Esta organización se concibe como un mediador en la sociedad. Si me permiten un símil con el fútbol, Viva Rio sería el equivalente a un mediocampista que pasa la bola entre diversos sectores de la sociedad y que luego de un “toque-toque” creativo en el que se arma la jugada, finalmente ubica la pelota entre los delanteros, que serían las instituciones e individuos con capacidad y representatividad para generar políticas requeridas por la sociedad.

El rol de mediador que esta organización surgida en Río de Janeiro viene desempeñando durante los últimos 15 años en áreas como el control de armas, la profesionalización de la policía y la inclusión social de jóvenes habitantes de comunidades carentes, es el mismo papel que pretende desempeñar en el planteamiento de iniciativas políticas sobre drogas. El punto de partida de estas iniciativas políticas es la Ley 11.343, de 2006, cuyo principal aporte fue diferenciar al usuario del vendedor de drogas. Pero antes de llegar a esa Ley, y desde que las drogas pasaron a ser un tema de política pública en Brasil, varias tendencias orientaron el rumbo de esta cuestión sin que las decisiones tomadas por las autoridades hayan surgido de discusiones amplias ni propuestas de largo plazo.

En las primeras décadas del siglo XX, un enfoque médico-sanitario establecía que el usuario de drogas acudiera directamente al sistema de salud en caso de necesidad. Luego vino un endurecimiento de la política insertada en el marco mundial de la lucha contra las drogas, que tuvo su auge después de la declaración de guerra a las drogas proferida por el expresidente estadounidense Richard Nixon.

En 2002, durante el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, se diseñó en Brasil una política de drogas y se creó la Secretaría Nacional Antidrogas. A partir de ese momento empezó un proceso de cambio lento, hacia una visión más compleja del tema. En 2003, durante el primer gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, hubo una pequeña transformación de esa Secretaría Nacional Antidrogas a una Secretaría Nacional sobre Drogas, lo que no solo fue un cambio semántico, sino una muestra de un cambio de postura.

Aunque en la práctica todavía está lejos de ser una política de drogas verdaderamente enfocada en salud y eficiente a la hora de lidiar con los desafíos derivados del comercio de drogas, por lo menos sentó las bases para empezar a reconocer al usuario de drogas como un paciente del sistema de salud y no como un criminal, como lo consagró la mencionada Ley de Drogas de 2006. Aunque el uso de drogas continúa siendo ilegal, dicha Ley establece que el usuario no recibe castigo penal, sino apenas sanciones educativas, como asistir a cursos para aprender sobre los efectos de las drogas o realizar algún tipo de trabajo comunitario. Pero al tiempo que libra al usuario de la pena de cárcel, la Ley 11.343 endurece las penas contra los vendedores de drogas sin establecer una diferencia entre el tipo de punición que debe recibir un pequeño vendedor al menudeo y el que debe aplicársele a un traficante que forma parte de organizaciones criminales involucradas en control de territorios a través del uso de armas.

La violencia urbana, así como la congestión carcelaria a causa de las múltiples aprehensiones a pequeños vendedores son dos de las mayores preocupaciones en el país, derivadas de la guerra contra las drogas. De hecho, los condenados por tráfico de drogas en Brasil representan el segundo contingente del sistema carcelario con cerca de 70 mil personas, después de las 79 mil recluidas por hurto calificado. Una investigación realizada recientemente por la Universidad Federal de Río de Janeiro y la Universidad de Brasilia establece el perfil de la mayoría de los detenidos por venta de drogas ilegales. Se trata de reos primarios, jóvenes de sexo masculino, habitantes de favelas, que son sentenciados a un mínimo de cinco años de prisión por portar pequeñas cantidades de droga, aunque en la gran mayoría de los casos actúen individualmente y no bajo un esquema de organización criminal. Este perfil se lleva la peor parte, porque la Ley de Drogas no establece penas alternativas ni diferencias punitivas según las cantidades incautadas. Es lo mismo traficar 10, 20 o 30 gramos.

Sin embargo, hay un clima político favorable al cambio. Aunque las elecciones presidenciales de 2010 pueden opacar este clima, no se puede negar la relativa apertura que han ganado las discusiones sobre el tema en el nivel gubernamental. En julio de 2009, Viva Rio organizó, junto con otras entidades, un seminario de políticas de drogas al que invitó a sectores de la sociedad civil y que produjo como resultado un documento con recomendaciones que

serán enviadas a la Primera Conferencia Nacional de Seguridad Pública.¹ Esta Conferencia es un espacio que se ha abierto para la democratización de las discusiones sobre políticas relacionadas con la seguridad pública en el país. Recibirá propuestas de todos los sectores sociales y para ello se han venido realizando conferencias municipales, estatales y federales que aglutinan un número importante de principios y directrices sobre la estrategia que debe seguir Brasil para enfrentar el desafío de la inseguridad.

En este seminario que elaboró su propia lista de principios y directrices sobre el tema de drogas y la seguridad ciudadana, estuvieron presentes algunos miembros del gobierno, quienes mostraron la disposición oficial a discutir el tema. Por ejemplo, Madalena Libério, la representante del Ministerio de Salud, reconoció que “el paradigma de un mundo sin drogas sobre el que trabajamos demostró ser imposible [...]. Tenemos que salir de una posición de tratamientos morales y tratar a las personas”. Mientras tanto, el ministro Paulo Vanucchi, Secretario de Derechos Humanos, manifestó que “existe consenso entre los ministerios de Justicia y Salud y la Secretaría de Derechos Humanos de que el tema debe ser tratado nacionalmente como asunto de salud pública, dentro de la estrategia de reducción de daños [...]. Ninguna política sobre drogas será eficiente mientras el tema continúe lleno de tabúes y prejuicios”. También el ministro de Medio Ambiente, Carlos Minc, le hizo un guiño al cambio de política sobre drogas al asistir a la Marcha de la Maconha (Marcha de la Marihuana) y aunque fue muy criticado por otros miembros del gabinete que consideraron ésta una forma polémica de expresarse, lo cierto es que existe ese tipo de apertura.

Desde Viva Río creemos que podemos mediar en este debate e impulsar el diseño de una nueva política de drogas. De lo que se trata es de impulsar a la sociedad en ese proceso de desarrollo de nuevos criterios, que al final podrán influir en el desarrollo de una política más eficiente y humana.

■ La campaña de desarme como modelo

Viva Río es una organización que nació hace 15 años en Río de Janeiro como respuesta de la sociedad a una ola de violencia que venía en aumento, a partir de dos episodios trágicos que desencadenaron una reacción en la opinión pública: la masacre de 8 niños y jóvenes habitantes de la calle frente a la iglesia La Candelaria, en el centro de Río, y la matanza de 22 personas a manos de un comando de encapuchados en una *favela* de la zona Norte de la ciudad. Las tragedias movilizaron a la sociedad en una campaña de repudio a la violencia que motivó la integración de un grupo 40 personas representativas de diversos sectores de la sociedad, quienes conformaron Viva Río.

¹ N. de la E.: La Primera Conferencia Nacional de Seguridad Pública tuvo lugar en Brasilia del 27 al 30 de agosto de 2009.

El tema principal de trabajo de la organización es la violencia armada. Cómo desarrollar fórmulas para bajar los índices de violencia, es una cuestión que busca constantes respuestas en Viva Rio y es a través de esta preocupación que llegamos al tema de las drogas. Las áreas de trabajo concretas de la organización son: jóvenes víctimas y victimarios de violencia, para lo cual se hacen trabajos de inclusión social de los menores en proyectos de diversa índole; policía y sociedad, que ha ofrecido capacitación a policías en ejercicio en temas de derechos humanos; y control de armas, partiendo de la base de que la proliferación de armas ilegales y el mercado negro alimentan la violencia.

Además, hemos adelantado acciones de desarrollo local de diverso tipo y asesorías internacionales en lugares culturalmente afines, como algunos países de África de habla portuguesa y Haití. En las distintas áreas de trabajo, las líneas de acción son la investigación, las campañas masivas de opinión pública, la ejecución de proyectos concretos y la propuesta y acompañamiento de políticas públicas como resultado de todos estos procesos. En algunos casos lo que se pretende es la formulación de una nueva legislación o una reforma de las instituciones.

La campaña de desarme nos sirve como modelo transferible al desafío de generar una nueva política de drogas. Dicha campaña, liderada por Viva Rio comenzó con la integración de la Red Internacional de Armas Pequeñas (International Action Network on Small Arms) de la cual Viva Rio es uno de los fundadores. Luego vino la informatización de registros de armas para determinar la cantidad de armas en circulación, la identidad de quienes las portaban y el estado de cada arma. Hubo varias campañas masivas de opinión que pretendían alcanzar a todas las personas que pudieran estar relacionadas con un portador de un arma ilegal, como sus madres, novias, esposas, hijas y amigas. La idea fue generar conciencia de que se estaba conviviendo con las armas como si fuera lo más normal y propiciar una reflexión alrededor de la necesidad o no de tener el arma. Se desarrolló una base de datos con la participación de la policía y se llevó el tema a la ONU para darle visibilidad internacional. Todo este proceso dio como resultado el estatuto del desarme, que fue una ley que regularizó la tenencia y porte de armas.

¿Qué tiene que ver esto con el cambio de la política de drogas? Muchas de las acciones realizadas a lo largo de la campaña de desarme se pueden replicar en el tema de drogas. Armas y drogas son los dos vectores principales de la violencia en la ciudad.

Viva Rio se piensa como un mediador entre diversos sectores que pueden estar distantes entre sí, que pueden ser opuestos. El objetivo es convocarlos y hacer que no se levanten de la mesa, que podamos trabajar en el desarrollo de una política y no nos quedemos solamente en el nivel de la controversia.

¿Cuál es la estrategia específica en el proyecto de drogas? Primero, estamos alimentando un diálogo basado en información, no en prejuicios. ¿Cómo se hace esto? Participando en eventos académicos, intercambiando saberes y

experiencias. Vamos a hacer cuatro seminarios temáticos, a los que vamos a invitar a diferentes sectores de la sociedad civil, y con el producto de esos seminarios se alimentará el debate en los medios de comunicación para que la discusión llegue a las casas de la gente y todo el mundo se mantenga interesado en el tema de drogas.

Otro componente de la estrategia es involucrar a personalidades importantes de la sociedad brasileña en el debate público. En este sentido lo que ya hicimos fue convocar a la Comisión Brasileña de Drogas y Democracia, que es una versión brasileña de la Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia integrada por los presidentes Fernando Henrique Cardoso, César Gaviria y Ernesto Zedillo y que se posicionó abiertamente en contra de la guerra contra las drogas, exigiendo un abordaje más realista y eficiente. La participación de personalidades en este tipo de procesos es fundamental: en Brasil tuvo enorme impacto que el expresidente Cardoso se posicionara a favor de la legalización de la marihuana. Lo hizo en el marco de un diálogo sobre la prevención, los derechos humanos y la necesidad de combatir el crimen, pero esa sola frase ganó la atención de muchas personas y provocó más de un debate.

Por eso hemos conformado la Comisión Brasileña, que tiene como integrantes a ministros del Supremo Tribunal Federal, al vicepresidente del conglomerado bancario más grande del país y del continente, a directivos del grupo de medios más influyente, a investigadores, un diputado federal, médicos, abogados y personajes del mundo del arte y el deporte. Es decir, gente de muchos sectores, de lo más conservador a lo más liberal de la sociedad, para que a través de sus debates se canalicen y discutan ideas nuevas.

El tercer componente del proyecto es influir en la formulación de políticas de drogas porque la idea es que todo esto conduzca a una reforma legal, articulándonos en red con otras organizaciones que vienen trabajando el tema desde hace muchos años, como Psicotropicus o Intercambios, y a nivel global con otros como el IDPC (International Drug Policy Consortium). El objetivo es compartir y circular información de calidad, basada en la ciencia y la investigación social, para que llegue a más y más gente y ayude a combatir los argumentos que se basan en el miedo y en la ignorancia.

■
Buenos Aires, 6 de agosto de 2009.

UNA HERRAMIENTA PARA LA INCIDENCIA POLÍTICA

Ann Fordham

Magíster en Derechos Humanos por la Universidad de Sussex (Reino Unido). Coordinadora del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas. Anteriormente se desempeñó en la International HIV/AIDS Alliance.

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (International Drug Policy Consortium, IDPC) es una dinámica y activa red global de ONG que promueve políticas de drogas efectivas, basadas en la evidencia, y humanitarias. Fue fundado en 2006 por un grupo de ONG que estaba trabajando sobre la reforma de las políticas de drogas, y la base para establecer la red fue crear una estructura global de incidencia política y comunicación para abogar en esa dirección. Actualmente somos 56 miembros y pronto seremos 60, ya que aceptamos un miembro de Italia, otro de Portugal y dos de América Latina, región que, con estas nuevas organizaciones aumentará el número de miembros a 12. América Latina es nuestra red regional más vibrante y activa, por lo tanto nuestro segundo idioma es el español y en nuestra página web podrán encontrar que la mayoría de nuestras publicaciones y materiales están disponibles en español. Entonces, dentro de la red del IDPC hay muchos expertos que han trabajado sobre varios aspectos de las políticas de drogas, muchos de ellos han estado involucrados en escribir y revisar las políticas gubernamentales sobre el control de drogas.

Usando esta experiencia en la estructura que hemos creado, aspiramos a proveer un mecanismo para que la sociedad civil se involucre constructivamente con los gobiernos nacionales y las agencias internacionales en esta área desafiante del diseño de políticas. Nuestra misión es construir la capacidad de los grupos de la sociedad civil para que se relacionen e influyan en los procesos de diseño de políticas. Por ejemplo, cada año durante el periodo preparatorio para el encuentro de la Comisión de Estupefacientes en Viena, proveemos asesoramiento y apoyo en temas logísticos y también en cuestiones de fondo a través de la preparación de documentos informativos y notas de apoyo. Esto

requiere de la comunicación y cooperación entre nuestros miembros y otras partes interesadas, para ampliar el espacio para el diálogo honesto sobre políticas de control de drogas. Compartir las lecciones aprendidas y experiencias de un país a otro y de región a región es crítico para promover la agenda de reforma. Entender el impacto de los cambios en las políticas de un país puede ayudar a informar el debate en otro; entonces es crítico traer experiencias a los foros internacionales para influir cambios positivos ahí también.

La Guía sobre Políticas de Drogas es nuestra última y más importante publicación. Creímos necesario resumir la evidencia global, y las mejores prácticas en políticas y programas sobre drogas. Los gobiernos enfrentan un período incierto en el campo de las políticas de drogas, y hay evidencia y reconocimiento crecientes de que el abordaje dominante sobre el control de drogas no ha logrado lo que se había propuesto. En 2008, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, que incluía al ex presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, hizo pública una declaración que contenía esta condena a lo que consideran una guerra fallida: “Las políticas prohibicionistas basadas en la represión de la producción y la distribución, así como la criminalización del consumo, no han producido los resultados esperados. Estamos más lejos que nunca del objetivo de erradicación de las drogas”.

Por más de cien años, los gobiernos han confiado en el uso de la desaprobación social, en las medidas punitivas y el refuerzo de la ley para disuadir a cultivadores potenciales, traficantes y consumidores. Esta estrategia ha sido religiosamente llevada a cabo con la esperanza de reducir el mercado de drogas, y con ello, reducir los problemas sociales y de salud causados por el uso de drogas. Desafortunadamente, en la realidad este no ha sido el caso. Este abordaje de seguridad, dirigido por la aplicación de la ley, no ha disminuido la escala del mercado de drogas, en cambio, ha traído un gran número de consecuencias negativas que son cada vez más difíciles de ignorar por los responsables políticos.

Además de violaciones a los derechos humanos de los consumidores, el sistema actual ha generado una gigantesca y organizada red criminal. Datos de la ONU calculan que el mercado de drogas ilícitas asciende a 320 billones de dólares estadounidenses por año. Estas grandes ganancias ilegales conducen a la corrupción y a la violencia, y esto es particularmente relevante para la región latinoamericana. La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia resaltó en su declaración los críticos problemas causados en esta región por la violencia y el crimen organizado asociados al comercio de drogas. El uso de drogas sigue creciendo en esta región y Latinoamérica continúa siendo el exportador más grande de cocaína y cannabis, y está creciendo como productor de opio y heroína para el mercado global.

Los niveles de violencia relacionados con las drogas son sumamente altos en muchos países de la región y solo necesitamos pensar en el ejemplo reciente de México para ver eso. Entonces, dentro de la prohibición existe una paradoja.

Los gobiernos piensan que el abordaje que están llevando a cabo les da control sobre el mercado de drogas, pero la verdad es que no tienen control. La verdad es que todo el control con respecto al comercio global de las drogas lo tienen los criminales. Esto también se hace evidente en el desplazamiento de la política, ya que tanto los recursos políticos como financieros están concentrados en medidas orientadas a la reducción del crimen, en detrimento de los programas de salud y de desarrollo. Esto nos lleva a temas de salud. Hemos sido testigos de una explosión de las tasas de VIH entre las personas que usan drogas inyectables. La criminalización de los consumidores de drogas los estigmatiza y margina, al mismo tiempo que les impide el acceso a medidas de reducción de daños que salvan vidas, y además el riesgo de VIH es mayor en cárceles y entornos cerrados. La aplicación de las leyes sobre drogas coloca una gran carga sobre los sistemas judiciales y penitenciarios. Mundialmente, el encarcelamiento por delitos no violentos por drogas ha alcanzado niveles sin precedentes. Los Estados Unidos son un buen ejemplo, tienen la población encarcelada más grande del mundo, con 2,3 millones de personas, de las que aproximadamente 500 mil son encarcelados por violar una ley de drogas.

Reconociendo estas consecuencias y considerando también los grandes gastos públicos, un número de gobiernos nacionales parecen dispuestos a considerar estrategias alternativas que serían más efectivas y menos perjudiciales para ellos mismos. La despenalización del uso de drogas y de la posesión para el uso personal en Portugal en 2001 ha tenido varios resultados positivos, que incluyen una disminución en la prevalencia de VIH, la reducción de muertes relacionadas con drogas y también una disminución del número de usos problemáticos de drogas y/o de delitos relacionados con drogas. Algunos países latinoamericanos han dado pasos hacia la despenalización; hace solo tres semanas empezó en México un debate sobre la legalización, mientras cuentan el número de asesinatos relacionados con las drogas, que son aproximadamente 28.000. Entonces, cada vez más el uso de drogas está siendo considerado un tema de salud y los objetivos de las políticas están cambiando de rumbo: desde la irreal meta de una sociedad libre de drogas hacia metas más accesibles de reducción del daño y de violencia relacionada con la droga. Es en este contexto de apertura política y nuevas oportunidades de incidencia, que decidimos escribir la Guía sobre Políticas de Drogas del IDPC. Reitero que uno de nuestros objetivos es que los políticos se involucren en la cuestión del control de drogas, para lo cual queremos proveerlos con la mejor evidencia disponible para promover políticas basadas en principios de derechos humanos, salud pública, y desarrollo sostenible. La Guía es una manera a través de la cual proponemos facilitar este compromiso.

En 2009 llamamos a un número de expertos, dentro y fuera de nuestra red, para contribuir en esta publicación única y para que, basados en evidencia y experiencia, asesoraran sobre políticas. Estamos muy orgullosos de este documento porque representa una iniciativa realmente colaborativa dentro de

la red. La guía adopta un abordaje pragmático y busca en la evidencia global ejemplos de la mejor práctica. Provee, a diseñadores de políticas, guías orientadas hacia lo que realmente funciona mejor y cómo pueden mejorar sus estrategias nacionales en los campos de justicia criminal y temas socio-sanitarios, así como en desarrollo alternativo, para que se adapten a las especificaciones locales de su país. Todas nuestras recomendaciones se basan en un abordaje equilibrado entre oferta y demanda, y cada capítulo integra los cinco principios básicos del IDPC:

- 1** Las políticas de drogas se deberían desarrollar mediante una evaluación estructurada y objetiva de las prioridades y las pruebas empíricas.
- 2** Todas las actividades se deberían desplegar en plena conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.
- 3** Las políticas de drogas deberían centrarse en reducir las consecuencias nocivas de las drogas y no en las dimensiones del consumo y los mercados de estas sustancias.
- 4** Las políticas y actividades deberían perseguir el fomento de la integración social de grupos marginalizados y no centrarse en medidas punitivas con respecto a ellos.
- 5** Los gobiernos deberían construir relaciones abiertas y constructivas con la sociedad civil para debatir y desarrollar sus estrategias.

El primer capítulo de la Guía desarrolla detenidamente estos principios y refuerza la idea de que son centrales para la formulación de políticas de drogas humanitarias, justas y eficaces. El segundo se refiere a justicia penal y trabaja aspectos vinculados a la reforma de las leyes en materia de drogas, la aplicación eficaz de las leyes en materia de drogas, la reducción de los encarcelamientos y políticas eficaces para centros penitenciarios. El tercero trata sobre programas sociales y sanitarios, prevención en materia de drogas, tratamiento para la dependencia de drogas y reducción de daños. El cuarto es sobre fortalecimiento de las comunidades mediante la reducción de la violencia de los mercados de drogas, el fomento de medios de vida alternativos y la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

Resulta claro que los abordajes simplistas de “guerra contra las drogas” no están teniendo éxito en erradicar el problema de las drogas. La respuesta hasta ahora ha sido contraproducente y ha implicado un despilfarro económico. Es crítico considerar el número creciente de opciones de políticas y programas que están disponibles y que no están principalmente apuntados a reducir la escala del mercado, pero que son eficaces en el tratamiento de

los daños asociados con los mercados de drogas y el consumo de drogas. Los recursos deberían enfocarse en objetivos, como reducir el poder del crimen organizado, prevenir la propagación de virus de transmisión sanguínea, proveer alternativas al encarcelamiento, promover la salud pública y el desarrollo económico. La Guía hace recomendaciones hacia este fin, utilizando estudios de casos, y también contiene una lista extensa de referencias.

La Guía está dirigida principalmente a los diseñadores de políticas, pero la consideramos también una importante herramienta de incidencia. Como ya mencioné, uno de nuestros objetivos es aumentar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para comprometerse en el debate político y tener un diálogo constructivo con los diseñadores de políticas. La Guía puede usarse como manera de iniciar discusiones sobre políticas de drogas con aquellos que tienen el poder y la influencia para realizar cambios. Algunos miembros del IDPC han estado considerando distintas maneras de usarla en sus regiones, no solo como un documento de referencia, sino también, por ejemplo, como base para programas de entrenamiento de trabajadores de reducción de daños y activistas.

■
Río de Janeiro, 26 de agosto de 2010.

