
II.7. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN DE LA PRODUCCIÓN, TRÁFICO Y CONSUMO DE DROGAS ILÍCITAS

(Documento de Trabajo)

Introducción

El tema de la participación de la sociedad civil y de las comunidades en América Latina y el Caribe en el control de la producción y tráfico ilícito de drogas y en su consumo, encuadra dentro del marco más amplio de la reciente instauración -a partir de la década de los 80- de gobiernos civiles designados por medio del sufragio, de la necesidad de consolidar definitivamente las democracias en la región y de que la participación de la sociedad civil en ellas sea realmente plena y en todos los órdenes, no limitándose exclusivamente al sólo acto de emitir el voto. En este sentido, el concepto de democracia participativa se vincula con los conceptos integradores de desarrollo humano (PNUD 1991; PNUD 1998) y de seguridad humana (Seguridad Humana, 1999).

No ha sido éste, sin embargo, el enfoque que se le ha dado a la materia hasta el momento. Por el contrario, el control de la producción, tráfico y consumo de drogas ha estado manejado exclusivamente por medio de políticas dictadas desde altas esferas de los gobiernos, elaboradas y ejecutadas sin intervención de la sociedad civil.

A su vez, la materia ha sido abordada, no de la manera integral que el concepto de Seguridad Humana propone, sino, primordialmente, a partir de la justicia penal y, en algunos países o casos -y de manera muy extendida durante la guerra fría-, con activa intervención militar, careciéndose de un enfoque comprehensivo, que considere por igual los aspectos sanitario, educacional, laboral y ecológico. Este enfoque unidireccional penal ha sido también, como se dijo antes, el que se ha utilizado primordialmente para combatir la adicción, sancionando penalmente al consumidor, o conminándole prisión como "medida de seguridad". Esta forma de abordaje al adicto imposibilita o dificulta

su asistencia social, médica, psicológica o educativa, por cuanto lo obliga a permanecer oculto.

En alguna medida, los gobiernos y la comunidad internacional han ido adquiriendo conciencia de la situación y los párrafos que seguidamente se citan dan testimonio de ello :

"Apoyaremos y promoveremos, como requisito fundamental del desarrollo sostenible, una amplia participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, incluyendo políticas y programas y su diseño, implementación y evaluación".

Declaración de Santa Cruz de la Sierra y Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas, Bolivia, 1996.

"(Los gobiernos) destacan el valioso aporte de la sociedad civil a través de sus diferentes formas de organización, en los campos de la prevención del consumo indebido, el tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por la drogadicción. Alientan a las instituciones financieras a redoblar sus esfuerzos para evitar el lavado del dinero, como asimismo al sector empresarial correspondiente a que refuerce sus controles para evitar el desvío de precursores químicos".

Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas, tema "Prevención y Control del Consumo Indebido y del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y otros Delitos Conexos", 1998.

"Las políticas de reducción de la demanda y de prevención del uso indebido de drogas y la lucha contra su tráfico ilícito deben figurar en el contexto de las políticas de desarrollo socioeconómico de los Estados miembros, al igual que ser compatibles con los derechos humanos, las prerrogativas básicas de las libertades y derechos individuales reconocidos nacional e internacionalmente, el respeto a las tradiciones y costumbres de grupos nacionales o regionales y la preservación del medio ambiente".

Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, Brasil, 1986.

El presente documento tiene por objetivo estimular el análisis y la generación de propuestas de políticas concretas que permitan avanzar en la efectivización de la voluntad política de los gobiernos antes expresada.

Posibilidades de participación de la sociedad civil

Análiticamente, podrían distinguirse diversas oportunidades y formas de participación de la sociedad civil en una estrategia integral frente al fenómeno de la droga. Más adelante se detallan algunas de tales formas de participación que han comenzado a desarrollarse en algunos países. Sin embargo, su grado de desarrollo es, en la mayoría de los casos, aún incipiente, en razón del enfoque señalado que ha tenido hasta el momento el problema (eminentemente penal) y dadas las características que, en general, priman en la justicia penal de Latinoamérica de monopolizar la acción concentrándola en el Estado y de negar la participación de las comunidades y de las víctimas en el proceso y en los dispositivos de control social en general. No ha sido sino hasta muy recientemente que algunas legislaciones comenzaron a incorporar plenamente a la víctima en el proceso penal y, de manera muy tímida, a las comunidades, reconociéndoseles en algunos casos "intereses difusos" que pueden defender.

Pero, de cualquier manera, la participación de la comunidad que dentro de un enfoque de Seguridad Humana se propicia en este documento es mucho más amplia y proactiva que la sola participación en el proceso penal, ya que tiene como objetivo final alcanzar la realización de los derechos de los individuos, de las sociedades y de los países a vivir seguros y en paz, en un medio de razonable prosperidad. (Sobre la extensión del concepto de seguridad humana remitimos al documento "Seguridad Humana, 1999". El reciente Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica [1995] desarrolla el concepto de Seguridad Democrática, muy cercano al de Seguridad Humana).¹

Niveles de participación

El Plan de Acción adoptado durante la Segunda Cumbre de las Américas (1998) específicamente contiene medidas para promover la participación de la

1. "Que el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas. Asimismo, el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática orientará, cada vez más, sus recursos a la inversión social" (Tratado Marco, Considerandos).

sociedad civil en todos los aspectos de gobierno. El Plan expresa que los gobiernos:

"Promoverán, con la participación de la sociedad civil, el desarrollo de principios y recomendaciones para que dentro de los marcos institucionales se estimule la formación de organizaciones responsables, transparentes y sin fines de lucro y otras organizaciones de la sociedad civil, incluidos, cuando proceda, los programas de voluntarios, y fomenten, de acuerdo con las prioridades nacionales, diálogos y alianzas con el sector público-sociedad civil en las áreas que se consideren relevantes en este Plan de Acción. En este contexto, la Organización de Estados Americanos OEA puede servir de foro para el intercambio de experiencias e información".

El Plan incluyó un capítulo de acciones específicas concernientes a la materia de drogas, titulado "Prevención y control del consumo indebido y del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y otros delitos conexos". Más aún, solicitó al Banco Interamericano para el Desarrollo impulsar e implementar, conjuntamente con los Estados interesados y con otras instituciones interamericanas, mecanismos financieros hemisféricos especialmente destinados a la implementación de programas orientados al fortalecimiento de la sociedad civil y mecanismos de participación ciudadana.

Seguidamente se enumeran diversos momentos posibles de participación de la sociedad civil en una estrategia integral que promueva la seguridad humana frente al fenómeno de la droga. La enumeración podría ampliarse y podrían adoptarse criterios diversos de ordenamiento. También podrían ampliarse los ejemplos que en cada caso se señalan y que hemos debido limitar por la breve extensión de este documento. Ello sería tarea del grupo de trabajo, si lo considera pertinente:

a- Participación en la elaboración de las políticas públicas en la materia y en el proceso de creación de las leyes

Como antes se expresó, la caracterización general de los países del hemisferio es que no ha habido participación de la sociedad civil en este tipo de actividades en materia de drogas. Pero hay que notar que, de igual modo y como regla general, la elaboración de todo tipo de políticas públicas y de leyes ha sido llevada a cabo tradicionalmente por reducidos grupos de redacción, con prescindencia de la sociedad civil. Existen, no obstante, algunos ejemplos

recientes muy interesantes que han tenido lugar con plena y muy activa participación de la sociedad civil. Son experiencias muy ricas que podrían ser transferidas también al ámbito de las drogas. Este es el caso de la nueva Constitución del Brasil y de su Estatuto de la Infancia y la Adolescencia, que generaron un esfuerzo inédito por su amplitud y profundidad de movilización social en favor de los derechos de la niñez y la juventud (Gomes da Costa, 1995: 104-107), y es también el caso de la Ley del Menor Infractor de El Salvador (1995).

b- Participación de la sociedad civil en el nivel municipal

La organización de la comunidad en los municipios permite establecer formas adecuadas para formular sus demandas, desarrollando redes de vinculación que atenúan las tensiones emergentes de conflictos sociales, casi siempre de bajo impacto, pero generadores de un estado de malestar vecinal. Al responderse con la organización de barrios y asentamientos para resolver esos conflictos, se genera un diálogo con las autoridades municipales que permite un sensible aumento de la confianza de la comunidad en sus propios recursos y de la credibilidad en las autoridades locales. Esto constituye la base de la atención y abordaje de problemas más complejos, como drogas, alcohol, violencia juvenil, etc., lo que permite obtener mejor calidad de vida en las zonas trabajadas con este modelo.

En Costa Rica, el gobierno ha comenzado a implementar una nueva forma que promueve la formulación de planes integrales de desarrollo distrital y cantonal, a nivel municipal: el Triángulo de la Solidaridad, que consta de tres partes: las comunidades, las municipalidades y las instituciones del gobierno. Se denomina "de solidaridad" por cuanto las tres partes trabajan conjuntamente, aportando sus recursos, tiempo y esfuerzo, en proyectos de beneficio para la comunidad. Las comunidades están representadas por personas, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas que desean y deciden participar en la determinación de prioridades locales y en todas las instancias y procesos del Triángulo; designan a los integrantes de las Comisiones de Desarrollo Distrital y constituyen los Comités de Contraloría Ciudadana. Las municipalidades facilitan y articulan el desarrollo local promoviendo la participación de todos los actores en la Mesa Cantonal de negociación y apoyan con sus recursos materiales y humanos el desarrollo de los proyectos. Las instituciones de gobierno aseguran la respuesta oportuna del Estado, aportando recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, asistiendo a las asambleas de vecinos y a todas las instancias y procesos del Triángulo (Manual, 1999).

c- Participación en la prevención del delito en el nivel barrial y comunitario

Este punto se refiere a la materia específicamente delictiva y tiene estrecha relación con el anterior. Hay experiencias riquísimas de programas de participación activa de la comunidad en esta materia, en Canadá, en Europa (FORO EUROPEO 1993, 1998) y en América Latina.

En América Latina las experiencias de Santiago Atitlán, Guatemala, donde la comunidad organizada, por delegación del Presidente de la República se hizo cargo de su propia seguridad reduciendo significativamente los niveles de violencia al sustituir el fusil militar por el "gorgorito" y por la bandera blanca (Murga Armas, 1997) y de Hatillo, Costa Rica, donde la comunidad se organizó con la coordinación y capacitación brindada por el Ministerio de Seguridad Pública (Informe, 1997), son dignas de mención por sus resultados concretos de reducción del delito y del sentimiento de inseguridad de la población. (Un panorama de la situación a nivel municipal en materia de prevención del delito convencional en Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá, puede verse en Carranza, Elías, 1997). En Argentina han comenzado a desarrollarse experiencias en zonas urbanas y suburbanas de alta complejidad delictiva, utilizando metodologías de intervención comunitaria (DNPC, 1998).

d- Participación en materia de Salud, en cuanto al tratamiento de las personas consumidoras

Posiblemente éste sea el ámbito en el que las organizaciones de la comunidad han tenido mayor participación en materia de drogas.

En el Plan de Acción adoptado en la Segunda Cumbre de las Américas, los gobiernos acordaron fortalecer los esfuerzos nacionales para prevenir el consumo de drogas y sustancias psicotrópicas ilícitas por medio de acciones tales como:

"Desarrollar programas apropiados de tratamiento, rehabilitación y reinserción, con miras a paliar los graves efectos sociales, el sufrimiento humano y otros efectos adversos asociados con el abuso de drogas".

Existen varios programas importantes. Entre ellos, podríamos mencionar los programas de los Terciarios Capuchinos en Colombia y en Ecuador y el de la Comunidad Encuentro en Costa Rica. Especial mención merecen la labor de

los numerosos grupos de Alcohólicos Anónimos (A.A.) en todo el mundo, cuya experiencia continúa fructificando más allá del ámbito de esa droga específica, como es el caso de Narcóticos Anónimos (N.A.).

Otro de los cuatro talleres de trabajo está destinado, específicamente, a la materia de salud y educación.

e- Participación en la prevención del consumo -especialmente del de los niños y adolescentes- con acciones proactivas en el nivel de las comunidades

La observación más precisa muestra la dificultad de reducir el consumo de drogas en niños, niñas o adolescentes con programas centrados exclusivamente en ese objetivo. Paralelamente, se observa la eficacia de los programas que integran a los jóvenes a plenitud y activamente en su comunidad, fundamentalmente en sus lugares naturales, que son la familia y la escuela, como lo establece la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Este punto se relaciona con lo desarrollado en b) y c). De lo que aquí se trata es de reorganizar las redes de contención comunitaria en un abordaje integral, que privilegie la detección precoz y la acción preventiva anticipándose al conflicto y proporcione la atención de sus personas más vulnerables por sobre cualquier forma de institucionalización.

f- Participación en el accionar del sistema de Justicia Penal en sus distintos niveles: policial, judicial y penitenciario

La participación de la sociedad civil y las comunidades debe ser estimulada y facilitada en todos los niveles del sistema de justicia penal: la policía, el Poder Judicial y el sistema penitenciario.

Las policías raramente tienen la suficiente apertura para permitir una genuina participación comunitaria y no siempre identifican las necesidades de seguridad de las comunidades como una de sus prioridades de acción. Esta actitud debe cambiar y, de hecho, existen buenos ejemplos de activa participación de la comunidad a nivel policial en varias partes del hemisferio. Para los efectos de este documento remitimos, por razones de espacio, a lo dicho en los puntos b) y c).

En cuanto a la participación en el accionar a nivel judicial, antes se señaló que no ha sido sino hasta muy recientemente que algunas legislaciones penales de la región comenzaron a introducir tímidamente a las comunidades en el proceso, en defensa de "intereses difusos". De igual modo -y

paralelamente al movimiento reciente de reforma de las leyes penales tendiente a introducir formas no penales de resolución de conflictos y sanciones no privativas de libertad- algunas legislaciones han comenzado a prever la participación de personas y organizaciones de la sociedad civil en funciones de cooperación para lograr que tales formas no penales de resolución de conflictos se hagan efectivas y para ejecutar las nuevas formas de sanción. Este movimiento ha comenzado a darse con mayor intensidad en materia de justicia penal juvenil como resultado de la adecuación de las legislaciones a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y ha venido trasladándose, también, al ámbito de la justicia penal de adultos.

En el ámbito penitenciario, dos fenómenos se presentan con suma gravedad: uno es el de la inflación penitenciaria, generada por el alto número de personas presas por delitos relacionados con drogas (de especial mención es el gran número de casos de mujeres presas por tráfico "hormiga" ["mulas"] y el de las personas presas por consumo); el otro, es el fenómeno del tráfico ilícito y consumo de drogas al interior de los reclusorios, que ha adquirido proporciones alarmantes (tanto de drogas ilícitas como de psicofármacos introducidos subrepticamente) y es un problema al que, en mayor o menor medida, difícilmente escapa algún país de la región.

Desde los orígenes de la cárcel han existido instituciones filantrópicas o religiosas que, promoviendo la humanización de esta forma de pena, han llevado alivio de distintas maneras a presos y presas o cooperado materialmente con las autoridades penitenciarias. En distintos momentos de su historia, sin embargo, -y el presente momento es uno de ellos- la naturaleza de "institución total" de la cárcel (Goffman, 1984: 15 y ss.) se ha visto acentuado, agravándose su violencia natural y también su impermeabilidad para con el mundo exterior. La actual sobrepoblación carcelaria y el alto número de presos y presas por delitos de drogas y por consumo han incidido notablemente en que ello sea así.

Ante esta situación, la activa participación de la sociedad civil es doblemente importante, pues trae transparencia a una institución que por su naturaleza no la tiene y reduce notablemente los niveles de violencia.

g- Participación en los programas de Educación Pública y en los medios de comunicación

En el Plan de Acción aprobado en la Segunda Cumbre de las Américas, los gobiernos acordaron que, con el objetivo de fortalecer los esfuerzos nacionales para prevenir el consumo indebido y tráfico ilícito de estupefacientes y otras drogas y otros delitos conexos se necesita:

- *"Desarrollar o promover el desarrollo de campañas orientadas a crear una mayor conciencia social de los riesgos del abuso de drogas para los individuos, la familia y la sociedad, así como los planes de participación comunitaria"; y*

- *"Sensibilizar a la opinión pública respecto de los graves efectos del abuso de drogas y sobre las actividades de las organizaciones criminales que las comercian, incluyendo al nivel mayorista y minorista".*

Existe abundante literatura, desde hace al menos dos décadas, que pone de manifiesto los efectos negativos que pueden tener campañas de difusión o educación mal concebidas en materia de prevención del uso de drogas y existen reglas elementales que -independientemente de quienes sean los destinatarios- deben regir en la concepción de todo programa o material de esa naturaleza (Massun 1992: 50 y ss).

La participación y control de las comunidades sobre los medios masivos de comunicación sería muy importante para promover información objetiva e integral de la problemática de la droga desde el punto de vista de la seguridad humana y es un presupuesto indispensable para la necesaria participación de la sociedad en la elaboración de las políticas públicas en la materia.

Temas para la discusión

Los participantes en el taller podrían, si lo consideran oportuno o productivo, trabajar grupalmente a partir de interrogantes tales como los siguientes:

1. *¿Cómo podría estimularse la participación de la sociedad civil para promover mayor seguridad humana en la región?*
2. *¿Qué obstáculos habría que superar para lograr un mayor nivel de participación de la sociedad civil en el diseño de una respuesta colectiva a los problemas de la droga?*
3. *¿Cuáles serían ejemplos concretos o modelos de participación de la sociedad civil en las estrategias que confronten el problema de la droga?*
4. *¿Qué formas de participación de la sociedad civil tendrían mayores posibilidades de producir impacto en términos de seguridad humana?*
5. *¿Qué pasos habría que dar para promover la participación de la*

sociedad civil en todos los aspectos de una respuesta nacional al problema de la droga?

6. ¿Qué marcos legales e institucionales serían necesarios para hacer que la participación de la sociedad civil en todos los aspectos de gobierno sea una realidad en los países del hemisferio?

Referencias

Carranza Elías, "*Delito y Seguridad de los Habitantes*". Coordinador, autores varios, ILANUD/UNIÓN EUROPEA, México, Siglo XXI, 1997.

DNPC, "*Gestión comunitaria y seguridad*", Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia, Buenos Aires, 1998.

Declaración, "*Declaración de Santa Cruz de la Sierra y Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas*", Bolivia, diciembre 7, 1996.

Foro Europeo, "*Local Participation in Strategies for the Prevention and Control of Drug Abuse*", 1998.

Foro Europeo, "*Security and Democracy. Analytical College on Urban Safety*", 1993.

Goffman Erving, "*Internados*", Amorrortu, 1984.

Gomes Da Costa, Antonio Carlos, "*La infancia como base del consenso y la democracia*", en "*La niñez y la adolescencia en conflicto con la ley penal*", volumen coordinado por S. Baratta y S. Rivera, Ministerio de Justicia, San Salvador, 1995.

Informe, "*Informe de la 1ra y 2da Encuesta sobre el Proyecto de Seguridad Comunitaria*". Ministerio de Seguridad Pública, Costa Rica, 1997.

Ley, 1995. Ley del Menor Infractor, Exposición de Motivos. Ministerio de Justicia, San Salvador.

MANUAL, "*Manual del Participante*". Triángulo de Solidaridad. Primera Vicepresidencia de la República, Organización Panamericana de la Salud OPS, Organización Mundial de la Salud OMS, 1999.

Massun, Edith Muharay, "*Sistemas de prevención y control del uso indebido y tráfico de drogas en Costa Rica*", San José, ILANUD, 1982.

Murga Armas, Jorge, "*Santiago Atitlán. Organización Comunitaria y Seguridad de los Habitantes*", ILANUD/UNIÓN EUROPEA, Guatemala, 1997.

PNUD, 1991 hasta 1998, Informes sobre Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, informes anuales.

Programa, 1986, "*Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*", Río de Janeiro, abril.

II Cumbre de las Américas, "*Declaración de Santiago y Plan de Acción*", Santiago, 18-19 de abril, 1998.

Seguridad Humana, Documento conceptual introductorio para el Seminario Taller. San José, marzo 28-30, 1999.

Tratado, 1995, Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. San Pedro Sula, República de Honduras, 15 de diciembre.