

Prevención y uso de drogas: la urgencia de pensar nuevos paradigmas

Los narcotraficantes han sido más astutos: en estos años avanzaron hacia estrategias atomizadas que les han permitido sobrevivir de manera dinámica y con alta adaptabilidad a los cambios. En estos escenarios cambiantes de producción y consumo, las estrategias tradicionales y centralizadas se han mostrado ineficientes. América Latina requiere de políticas de drogas que se fundamenten en la evidencia, que se sustenten en la salud pública y que respeten los derechos humanos. Pero antes, hay algunas cosas que podemos aprender de quienes hasta hoy están ganando la batalla llamada «guerra contra las drogas».

EDUARDO VERGARA B.

Desde las épocas en que el poder y el control en gran parte de las etapas de producción y venta eran de los carteles, hasta el más reciente nacimiento de miles de grupos pequeños que hoy se especializan y actúan de forma independiente, el negocio de la droga se ha fragmentado y segmentado. Esta nueva situación ha generado grandes desafíos a las actividades del control y la prevención, en el marco de los cuales adquieren una importancia nuclear las acciones descentralizadas frente al negocio de la droga, ya que muestran mayor dinamismo y adaptabilidad a los nuevos escenarios. También deberían transitar por ese camino las estrategias de educación y prevención,

Eduardo Vergara B.: cientista político por la Universidad de Portland y máster en Seguridad Humana por Sciences Po (París). Fue candidato a diputado nacional en Chile en 2013. Es director fundador de Asuntos del Sur y del Observatorio Latinoamericano de Políticas de Drogas. Es coautor del libro *De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas* (Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, 2013). Twitter: <@EduardoVergaraB>.

Palabras claves: descentralización, educación, fragmentación, globalización, narcotráfico, política de drogas, prevención, reducción de daños.

que requieren de lógicas focalizadas con base en los territorios y con foco en las situaciones particulares.

Pero en América Latina las estrategias se caracterizan por tener poca capacidad de reacción y por mantenerse prácticamente estáticas frente a escenarios en constante cambio. La necesidad de políticas dinámicas y adaptables cobra especial relevancia en una región donde el centralismo administrativo, junto con la falta de determinación, decisión política y creatividad, no ha podido ofrecer alternativas efectivas para enfrentar la problemática de las drogas. Por sobre todo, las estrategias deben tener la capacidad de enfrentar los efectos negativos que tanto la ilegalidad de los mercados como las políticas mismas tienen sobre los sectores más vulnerables, que son los que, desproporcionadamente, asumen los mayores costos y los que tienen menos recursos para educarse, defenderse y reponerse.

■ **Desafíos frente a la atomización de la producción y venta de drogas**

La atomización de los diferentes eslabones de la cadena de valor del negocio de las drogas ilegales ha generado mayor dinamismo y eficiencia. Los actores más poderosos han logrado esto al delegar funciones en otros actores

El desmantelamiento de los grandes carteles durante la década de 1990 generó una fragmentación forzada, mientras que otras organizaciones fueron descubriendo que las estructuras en red podían competir mejor ■

externos al narcotráfico (en muchos casos, legales); de esa manera han transferido el costo y los riesgos de la ilegalidad de la producción, tráfico y comercialización, pero mantienen el control directo del gran negocio de la logística¹. Este fenómeno ocurre por diversas razones. Por un lado, el desmantelamiento de los grandes carteles durante la década de 1990 generó una fragmentación forzada, mientras que, por otro lado, otras organizaciones

fueron descubriendo que las estructuras en red, menos centralizadas y más independientes, podían competir mejor. Estos procesos fueron avanzando en el marco de la globalización: Moisés Naím destaca estas cualidades de las actividades ilícitas en el contexto globalizado, mostrando cómo hoy las redes de tráfico operan de forma atomizada y suelen ser autónomas y auto-

1. Ariel Ávila: «Análisis micro y macro social del crimen organizado en Colombia», ponencia presentada en la 11ª reunión del Observatorio del Crimen Organizado de América Latina y el Caribe, Fundación Friedrich Ebert, México, DF, 28 de noviembre de 2014.

suficientes, y cumplen de esa forma con muchas de las características de los negocios globales más exitosos².

En el caso de Colombia, la desintegración de los carteles dio paso a la descentralización de la producción, el transporte y la comercialización. Mientras que a inicios de la década de 1980 la producción estaba controlada principalmente por los carteles de Cali y Medellín, tras el asesinato de algunos líderes y el desmantelamiento de esas organizaciones ha ido emergiendo una cantidad de grupos pequeños³. En paralelo, otras organizaciones entendieron que las estructuras descentralizadas eran también menos vulnerables, lo que habilitó la creación de grupos que introdujeron nuevas prácticas en el tráfico de cocaína, trascendiendo en el negocio de las drogas y cambiando radicalmente la lógica de funcionamiento⁴. Ya en 1999, la Operación Milenio demostraba que la supuesta desestructuración del Cartel de Bernal, a partir del arresto de su líder, no tendría mayor impacto sobre los negocios del grupo, ya que cientos de otras estructuras atomizadas seguían en acción, una muestra de cómo las operaciones contemporáneas del tráfico de drogas en el país ya estaban en funcionamiento⁵. En el caso de los cultivos, esta fragmentación ha llegado a tal punto que ha dificultado de manera significativa el acceso a datos sobre superficie y cantidad real de producción⁶.

Lo mismo ocurrió en Perú, donde nacieron una serie de organizaciones independientes que actúan de manera autónoma y que fueron especializando sus labores⁷. La superficie cultivada y la producción también se han descentralizado desde el Valle de Huallaga hacia las regiones amazónicas, lo que se evidencia en la diversidad y dispersión de los aeródromos clandestinos desde donde salen cargamentos hacia Colombia⁸. En el caso de Bolivia, si bien la producción de hoja de coca se encuentra fuertemente concentrada en dos

2. M. Naím: *Ilícito: cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Debate, Madrid, 2005.

3. Carolin Krauss: «Illicit Crop Cultivation and Drug Trafficking», *International Relations and Security Network (ISN)*, mayo de 2008.

4. Cristy Aragon: «The Colombian Drug Trade: A Greater Threat Than Believed» en *EDGE - Poverty & Prejudice*, primavera de 2005; Observatoire Géopolitique des Drogues: *The Geopolitics of Drugs 1996*, Northeastern University Press, Boston, 1996.

5. Angel Rabasa y Peter Chalk: *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*, RAND, Santa Mónica, 2001.

6. Bruce Bagley: «Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty First Century», *Woodrow Wilson Center Update for the Americas*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC, agosto de 2012.

7. Sergio Ferragut: *A Silent Nightmare: The Bottom Line and the Challenge of Illicit Drug*, Lulu, Raleigh, 2007.

8. Christian M. Allen: *An Industrial Geography of Cocaine*, Routledge, Nueva York, 2005.

áreas geográficas (Yungas y el Chapare) y en manos de grandes y verticales confederaciones de campesinos sindicalizados, no sucede lo mismo con el tráfico de precursores y la producción de pasta base y clorhidrato de cocaína, en los que existe un claro proceso de descentralización y tercerización de tareas en un conjunto atomizado de actores (legales e ilegales) a lo largo y ancho del país. Esta nueva lógica contrasta con la que predominaba en las décadas de 1970 y 1980, cuando la actividad se encontraba integrada verticalmente en po-

Esta nueva lógica contrasta con la que predominaba en las décadas de 1970 y 1980, cuando la actividad se encontraba integrada verticalmente en poderosos grupos narcos como el liderado por Roberto Suárez, «Rey de la Cocaína» ■

derosos grupos narcos como el liderado por Roberto Suárez, apodado «Rey de la Cocaína», con base en los departamentos de Santa Cruz, Cochabamba y Beni⁹.

Consideraciones aparte merece el cannabis, cuyos modelos de producción y tráfico son naturalmente más descentralizados. Si bien existen grandes organizaciones y carteles dedicados a la producción, al ser una planta que puede ser cultivada con facilidad en prácticamente cualquier región del planeta, los usuarios pueden cultivar para su propio consumo y, en

consecuencia, la producción está altamente descentralizada¹⁰. Llama la atención Uruguay, donde los cultivos para uso personal están aumentando a pasos agigantados: mientras en 2013 existían unos 20.000 cultivadores, en 2014 se estima que la cifra llega a los 50.000¹¹.

El último eslabón en la cadena de valor es el de la venta al por menor, donde la fragmentación es mayor que en etapas anteriores. En este sector la movilidad es muy alta, por lo cual sus líderes son más reemplazables y existe mayor dinamismo y autonomía que en los eslabones superiores. Estas condiciones hacen que las estrategias de control sean extremadamente complejas e ineficaces. Es importante reconocer la cercanía al usuario que logran los actores ligados a la venta y las características de los entornos en los que se mueven los consumidores para abastecerse de drogas. Por ejemplo, 59% de los jóvenes colombianos asegura que compran drogas a sus amigos, familiares, en la universidad o en el trabajo. En el caso de los mexicanos y chilenos, el porcentaje

9. Entrevista del autor con José Carlos Campero, México, DF, 27/11/2014.

10. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC): *Informe mundial sobre las drogas*, ONU, Viena, 2005.

11. «Uruguay: la producción de marihuana sería el doble que la de 2013» en *Clarín*, 2/5/2014.

es de 50% y 32% respectivamente¹². El menudeo opera en círculos de confianza y bajo lógicas que están lejos de la caricaturización narco vendedor-comprador, lo que evidencia que estos escenarios presentan una alta complejidad y diversidad y que las lógicas de control usadas comúnmente no responden a la realidad actual. Por carriles paralelos marchan las estrategias de prevención, que se tornan aún más complejas al no lograr adaptarse a la multiplicidad y el dinamismo de los escenarios descriptos. Para entender la magnitud del problema, basta mirar el número de detenciones y encarcelamientos por causas relacionadas con la venta de drogas al menudeo. Por ejemplo, en la prisión ecuatoriana más grande del país, El Inca, 80% de las mujeres detenidas se encuentra ahí por delitos de droga; en Argentina, entre 65% y 80%, dependiendo de la prisión, ha sido detenido por razones similares; y en Bolivia, seis de cada 10 encarcelados¹³.

Los costos también los pagan los usuarios. Una de las tantas consecuencias de esta fragmentación es la imposibilidad de controlar la calidad de lo que se vende y cómo se vende. Una multiplicidad de vendedores compite por la lealtad de sus clientes, especialmente de los adictos a las drogas: es más eficiente tener clientes adictos que clientes recreativos. Los métodos y formas para lograr esta fidelidad varían según diferencias territoriales, etarias, sociales, situacionales y temporales. La atomización como medio de sobrevivencia es responsable del incremento de la desprotección de los usuarios frente a los controladores de la venta. Es aquí, sin duda, donde nace el principal desafío: reducir los daños generados sobre la salud, la integridad y el bienestar de las personas.

■ Políticas descentralizadas: buenas intenciones, pocos resultados

La producción, el tráfico y el consumo de drogas han demostrado ser altamente resistentes a políticas centralizadas. Si bien América Latina prosperó en la implementación de políticas de descentralización y en iniciativas que buscan responder a la diversidad de demandas territoriales o sectoriales que resultan de las condiciones sociales y económicas en las cuales se consume y accede a las drogas, estos cambios no han sido suficientes y en la mayoría de los casos han resultado ser regresivos. Mientras los mercados de droga han podido tercerizar labores y generar la participación de diversos actores (legales e ilegales),

12. Observatorio Latinoamericano de Políticas de Drogas y Opinión Pública (ORDOP): *Estudio 2013-2014. Políticas de drogas, reformas y nuevos lenguajes*, Asuntos del Sur, Santiago de Chile, 17/1/2014.

13. Pien Metaal y Coletta Youngers (ed.): *Sistemas sobrecargados. Leyes de droga y cárceles en América Latina*, Wola / Transnational Institute, Ámsterdam-Washington, DC, diciembre de 2010.

las estrategias de prevención, educación y rehabilitación siguen siendo controladas y ejecutadas bajo una lógica centralizada.

No obstante, hay una serie de ejemplos de países que han iniciado estrategias y políticas descentralizadas para enfrentar la problemática del consumo. Colombia apeló a la descentralización como medio para mejorar el trabajo entre la

Colombia apeló a la descentralización como medio para mejorar el trabajo entre la ciudadanía y sus instituciones, lo que dio paso a la creación de Comités Departamentales y Municipales de Reducción del Consumo de Drogas ■

ciudadanía y sus instituciones¹⁴, creando programas descentralizados para fortalecer la labor de los gobiernos locales como organismos ejecutores de las políticas de prevención del uso de drogas¹⁵. Además, creó políticas para guiar programas territoriales¹⁶, lo que dio paso a la creación de Comités Departamentales y Municipales de Reducción del Consumo de Drogas¹⁷. En 2012 se presentó ante el Congreso el nuevo Estatuto Nacional de Drogas y Sustancias Psicoactivas, que entre sus objetivos se propone incluir a las ONG como

parte activa en la lucha por la prevención. Pero hasta la fecha esta ley no ha sido promulgada. De la mano con estos esfuerzos, la problemática del consumo continúa presentando diferencias en las distintas regiones. El «Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia» muestra cómo el consumo se distribuye desproporcionadamente de región en región. La prevalencia del consumo de marihuana en el último año es 3,3% en el nivel nacional, mientras que en las áreas más pobladas, como Medellín y área metropolitana, Cali y Yumbo, Barranquilla y Soledad, la prevalencia es superior a 5%. Estas mismas diferencias interregionales se verifican en el caso del consumo de cocaína¹⁸.

En Perú, la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) lanzó en 2012 una estrategia nacional que establece políticas de rehabilitación, prevención y consumo de drogas. Se crearon programas implementados por

14. Carmen Serrano: «El modelo de descentralización de las políticas de reducción de la demanda de drogas», Ministerio de la Protección Social, República de Colombia, Dirección de Salud Pública / UNODC, 2005.

15. UNODC: «Documento de proyecto. Programa para la Descentralización del Plan Nacional de Drogas», julio de 2007.

16. Ministerio de la Protección Social de la República de Colombia: «Política nacional para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas y su impacto», Bogotá, 2007.

17. Fundación Gestores Sociales, R. d.: *Boletín Red de Gestores Sociales*, Bogotá, 6-7/2008.

18. Gobierno Nacional de la República de Colombia: «Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia», Bogotá, 2013.

diferentes departamentos a través de las comunidades escolares y los gobiernos regionales¹⁹. De manera similar al caso colombiano, las drogas ilegales son consumidas en mayor medida en el Área Metropolitana que en el resto del país. Bolivia no desmiente tampoco esa constante: La Paz presenta más del doble de prevalencia del uso de marihuana que en el nivel nacional (22% y 10%, respectivamente), mientras que el consumo de cocaína se concentra en especial en Santa Cruz (la ciudad más importante del país junto con La Paz), con una prevalencia mensual y anual de 1,3% y 1,5%; a escala nacional, los valores son 0,4% y 0,6%, respectivamente, y en ningún otro lugar el indicador supera el 0,2%. La Estrategia Nacional de Políticas de Drogas boliviana reconoce que estrategias anteriores lograron la «descentralización de políticas de prevención, en cuyo marco de 2006 a 2009 se impulsó la elaboración de planes municipales de prevención»²⁰. Uruguay, por otro lado, también contempla la descentralización como un proceso de cogestión²¹. Lo hace atribuyendo funciones a las juntas departamentales de droga y a entidades de la sociedad civil por medio de acuerdos que permiten la municipalización de las políticas y el apoyo a proyectos que sitúen las juntas departamentales y locales de drogas como aplicadores de proyectos²². En el caso uruguayo, en contraste con Perú, Colombia y Bolivia, no hay diferencias significativas en la frecuencia de consumo de marihuana entre el país, su capital y el interior. Esto no ocurre con la cocaína, donde la prevalencia en Montevideo es superior a la media nacional, mientras que en el interior es menor.

En Chile también se vienen desarrollando estrategias ligadas a la descentralización y focalización. Una de ellas fue el programa Conace-Previene, que se basó en la institución municipal como ejecutora de programas que involucraban a la comunidad en el trabajo interventor²³. El programa intentó, de manera similar a Colombia, integrar a los gobiernos locales y a la sociedad civil para que ellos definieran y articularan un trabajo que se focalizara en las necesidades preventivas de los habitantes de sus territorios²⁴. En el caso del consumo, las diferencias también están presentes, pero esta vez no necesariamente

19. DEVIDA: «Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012-2016», Lima, 2012.

20. Gloria Rose Marie de Achá: «Consumo y consumidores de droga en Bolivia», Colectivo de Estudios de Droga y Derechos / Acción Andina, 2014, disponible en <<http://accionandina.org/index.php/drogas-y-conflicto/6-consumidores>>.

21. Junta Nacional de Drogas: «Estrategia Nacional para el Abordaje del Problema Drogas 2011-2015», Montevideo, 2011.

22. *Ibíd.*

23. Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad: «Seguridad y prevención: la situación en Argentina, Chile y Uruguay 2007. Informe de análisis comparativo», Santiago de Chile, 2008.

24. Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes: «Estrategia Nacional de Drogas y Alcohol 2011-2014», Santiago de Chile, 2011.

dependiendo de la concentración poblacional, como en el caso de los países antes mencionados. La marihuana presenta una prevalencia anual de consumo de 7,1% a escala nacional, superada en especial en la región de Coquimbo (7,9%), Valparaíso (8,3%) y Metropolitana (8,4%). En el caso de la cocaína, la prevalencia anual país es superada de forma significativa por cuatro regiones. La pasta base, por su parte, tiene una prevalencia anual de 0,4%, mientras que el mayor consumo se registra en la III Región, con 1,8%²⁵.

En lo que respecta a la descentralización de las estrategias de prevención y educación tanto en los países aquí presentados como en gran parte de la región, estas no han ido acompañadas de resultados concretos. Al margen de ejemplos muy puntuales, la falta de mayor focalización y especialización hace que la gran mayoría de los intentos queden solo en intenciones y que la misma opinión pública continuamente evalúe de forma negativa las políticas gubernamentales enfocadas en la prevención y el consumo²⁶.

Por otro lado, la evidencia respecto a la descentralización de las estrategias de control entrega señales dispares. En el caso de Colombia, mientras la descentralización administrativa tuvo algunos resultados positivos sobre las estrategias de prevención y logró focalizar las políticas de acuerdo con las realidades de cada territorio, también debilitó al Estado en el combate contra los carteles y acabó por robustecer la actividad criminal.

**Tras la presunta masacre
de Iguala, el presidente
Enrique Peña Nieto anunció
el fin de las policías
municipales como
estrategia para enfrentar
mejor y con más fuerza
al crimen organizado ■**

Esto ocurre también en el caso de México, donde la evidencia muestra que la venta de cocaína alcanzó mayores dimensiones en años en los que los diferentes niveles de gobierno no estaban centralizados, independientemente del

partido que estuviera en el poder²⁷. Sin ir más lejos, a fines de 2014 y tras la presunta masacre de Iguala (los cuerpos de los 43 estudiantes no habían aparecido al momento de escribir este artículo), el presidente Enrique Peña Nieto

25. Fuente: estadísticas sobre consumo de drogas y alcohol de la Serie *Estudios de población*, Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (Senda), Santiago de Chile, 2013.

26. OPDOP: ob. cit.

27. Viridiana Ríos Contreras: «How Government Structure Encourages Criminal Violence», tesis de doctorado, Universidad de Harvard, 2012.

anunció el fin de las policías municipales como estrategia para enfrentar mejor y con más fuerza al crimen organizado. Esto, en un país donde 90% de la ciudadanía considera la Policía como la institución más corrupta del país²⁸. Las estrategias de control descentralizadas administrativamente que se implementen en escenarios de debilidad institucional pueden incluso terminar por fortalecer la actividad ilegal y criminal.

■ Problemas y soluciones focalizadas

La focalización de las estrategias no se debe limitar solo a territorios específicos, sino a ambientes y particularidades donde ocurren la venta y el consumo de drogas. Mientras que las plazas y otros espacios abandonados suelen ser sitios propicios para estas actividades, por cumplir con una serie de características situacionales que facilitan la actividad²⁹, lo mismo ocurre con eventos masivos, como fiestas y conciertos, que reúnen características que impiden la ejecución de estrategias de educación y prevención, pero que además pueden propiciar ciertos comportamientos que ponen en riesgo al individuo o su entorno. Esto último se relaciona con el tipo de droga que se consume, ya que una serie de comportamientos (robos, asaltos, actos violentos, accidentes, etc.) suelen estar asociados al consumo de drogas³⁰. Si bien hay evidencia disponible al respecto, estos argumentos deben ser tratados con especial sensibilidad, ya que en muchos casos se han construido diversas teorías sobre la base de falsas relaciones de causalidad, que en el fondo no son más que correlaciones que terminan sustentando políticas con resultados altamente costosos.

Resulta clave crear estrategias que se focalicen en universos particulares y que cuenten con mecanismos de participación ciudadana, institucionalizados, como sustento a propuestas y cursos de acción. Estas estrategias deben aglutinar la gran diversidad de actores que se encuentran fuera de las estructuras gubernamentales para que actúen de forma descentralizada, pero en red. Es decir, deben funcionar de manera similar a como operan hoy los

28. Jan Martínez Ahrens: «Peña Nieto elimina la policía municipal para frenar al narco» en *El País*, 27/11/2014.

29. Marina L. Myhre: «Drug Market Precipitators: Situational Dynamics of Open-Air Drug Markets in Public Housing», tesis de doctorado, Rutgers University, 2000.

30. Alfred Friedman: «Substance Use/Abuse as a Predictor to Illegal and Violent Behavior: A Review of the Relevant Literature» en *Aggression and Violent Behavior* vol. 3, invierno de 1988; M. Douglas Anglin y George Speckart: «Narcotics Use and Crime: A Multisample, Multimethod Analysis» en *Criminology* vol. 26 N° 2, 5/1988; Susan E. Martin, Kendall Bryant y Nora Fitzgerald: «Self Reported Alcohol Use and Abuse by Arrestees in the 1998 Arrestee Drug Abuse Monitoring Program Alcohol and Research» en *Alcohol Research & Health* vol. 25 N° 1, 2001.

carteles, externalizando las actividades que no logran hacer de forma eficiente, adaptando las estrategias de acuerdo con los universos particulares y atomizando el trabajo para que cuente con dinamismo y adaptabilidad. Para que esta red de trabajo funcione, es necesario crear espacios de capacitación e intercambio de conocimiento que faciliten evaluación permanente y mejora continua. Desde aquí, pueden nacer estrategias de prevención selectivas, dinámicas y adaptables a realidades particulares de grupos menores que puedan presentar mayor vulnerabilidad a los ambientes donde se sitúan.

Si bien los objetivos centrales de esta estrategia pueden ser aplicados caso por caso, hay también una serie de problemas particulares que requieren de soluciones focalizadas. A continuación se ejemplifican tres problemas sobre consumo y venta de drogas con tres posibles soluciones focalizadas: en situaciones de espacios generales de uso público, en eventos masivos y en eventos deportivos. Estos tienen en común ser eventos poco usados de manera virtuosa y que, si se aprovechan correctamente, tienen un alto potencial de generar resultados positivos, al pasar de ser puntos de control a espacios de educación, prevención y mitigación.

De la prevención situacional y servicios policiales represivos al uso del territorio como herramienta de educación y reducción de daños. A mediados de 2014, la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) dio inicio a la iniciativa Micro Tráfico Cero (MT0) que tiene como objetivo desbaratar los grupos que se dedican a la venta al menudeo. Más de 400 policías civiles intervienen los sectores con mayores focos de venta en diferentes comunas en busca de organizaciones que distribuyen drogas. Poniendo foco en la reincidencia, la meta es reducir al menos en 10% los puntos de venta de drogas al menudeo antes de un año. La gran pregunta que enfrenta esta iniciativa es: ¿logrará MT0 reducir el microtráfico o solo ayudará a desplazarlo? La evidencia nos muestra que intentos similares solo han logrado desplazar el problema, ya sea por el «efecto globo» –la represión del cultivo o tráfico en un sitio simplemente lo mueve a otro– o por el «efecto cucaracha» –las redes criminales o de tráfico se desplazan a otros territorios en busca de refugio seguro y autoridades más manejables–³¹.

Si bien las estrategias de prevención situacional y los servicios policiales represivos logran erradicar el problema de territorios específicos y generan cierta «limpieza» de sectores puntuales, no tienen efectos significativos globales sobre mercados, y menos aún sobre las tasas de consumo de drogas.

31. Bruce Bagley: ob. cit.

Una estrategia situacional sobre un lugar de venta de drogas suele resultar en el desplazamiento de los vendedores hacia otro lugar, modifica los mecanismos y horas de venta o incentiva nuevos formatos para hacer dinero de forma ilegal³². En el caso de las acciones policiales represivas, los efectos son similares, y se genera un desplazamiento del problema, la sofisticación de la actividad³³, incrementos en problemas ligados a la salud pública³⁴ y aumento en la violencia debido a los reacomodos de poder entre bandas en nuevos territorios. Por ejemplo, en el caso de Australia la evidencia nos muestra que, tras estrategias de «tolerancia cero» frente a puntos de venta, los vendedores de drogas adoptaron métodos más clandestinos y sofisticados, manteniendo la actividad y afectando las políticas preventivas existentes. Esto último cobra especial importancia al mirar el consumo. Este suele continuar, pero oculto, desinformado y con la sensación constante de que quien lo hace está incurriendo en una actividad que debe esconderse. En estos mismos espacios, todo intento por parte de las redes de apoyo y asistencia, como el Estado, las familias o la sociedad, se anulan, y el consumidor termina aislado, silenciado e ignorado.

En el caso de las acciones policiales represivas, se genera un desplazamiento del problema, la sofisticación de la actividad y aumento en la violencia ■

Sin embargo, existe una serie de acciones para impedir que el problema sea desplazado. La prevención situacional debe considerar métodos que ayuden a enfrentar el problema y no a barrerlo bajo la alfombra, pasando de usar el espacio como un foco de control a una herramienta de reducción de daños. En paralelo, la actividad policial debe ser principalmente disuasiva y educativa, complementada por otros actores ligados al trabajo comunitario y a la salud pública. Los policías que actúan en la resolución de problemas, con capacidades mediadoras, educativas e incluyendo a otros actores de la salud pública o de bienestar social, pueden pasar a ser actores fundamentales en el cambio de paradigma. Además, estas estrategias de intervención impiden que el problema se siga expandiendo a otros territorios. Esto último es relevante, ya que la evidencia muestra que si los ejemplos altamente localizados de «desorden»

32. Jessica Jacobson: «Policing Drug Hot-Spots» en *Police Research Series* N° 109, Policing and Reducing Crime Unit, Londres, 1999.

33. Campbell Aitken, David Moore, Peter Higgs, Jenny Kelsall y Michael Kerger: «The Impact of a Police Crackdown on a Street Drug Scene: Evidence» en *International Journal of Drug Policy* vol. 13 N° 3, 2002.

34. Lisa Maher y David Dixon: «The Cost of Crackdowns» en *Current Issues in Criminal Justice* vol. 13 N° 1, 2001.

no son enfrentados, estos se magnifican y aceleran el declive y deterioro de las ciudades en su totalidad³⁵.

Del uso de fiestas y eventos masivos como fuentes de control al uso como lugares de prevención, educación y reducción de daños. Los eventos masivos, como fiestas y conciertos, constituyen «el ambiente para uno de los más populares y espectaculares rituales de uso controlado de drogas»³⁶. Estos eventos son usados por las policías principalmente para ejercer estrategias de control o represión, empujando a que los usuarios de droga innoven en las formas de ingresar sustancias; que los que compran a vendedores dentro de estos eventos lo hagan presionados por el miedo, lo que impide que puedan controlar la calidad de lo que compran; y que en algunos casos se oculten al hacerlo. Al final

Estos eventos masivos se transforman en muchos casos en un rito generacional de iniciación, lo que implica «pasar» por una etapa, sin que se perpetúe necesariamente en el tiempo ■

del día, la droga se vende y se consume igual, bajo una lógica en la que el usuario está completamente desprotegido, estigmatizado, amenazado y marginalizado, lo que reduce las posibilidades de que quienes necesitan ayuda la busquen y quienes la requieren, la reciban.

Dadas las características de masividad y particularidad del público asistente, estos espacios pueden ser usados para educar y prevenir. Aparte del cannabis, de uso masivo, las drogas preferidas en estos eventos suelen ser el éxtasis, LSD u otras sintéticas, que al ser consumidas sin información y en combinación con otras sustancias pueden generar consecuencias incluso fatales. Estos eventos masivos se transforman en muchos casos en un rito generacional de iniciación, lo que implica «pasar» por una etapa, sin que se perpetúe necesariamente en el tiempo. Por esto mismo, es importante que este «pasar» sea acompañado por médicos, profesionales y personas ligadas a la salud, que puedan ofrecer el apoyo y la asesoría necesarios para reducir el potencial daño³⁷ en el que pueden incurrir los consumidores. Al ser una etapa de paso y en muchos casos de inicio, la intervención aquí cobra gran importancia.

35. Timothy J. Hope: «Problem-Oriented Policing and Drug-Market Locations: Three Case Studies» en Ronald V. Clarke (ed.): *Crime Prevention Studies* 2, Criminal Justice Press, Nueva York, 1994.

36. John Newmeyer y Gregory Johnson: «Drug Emergencies in Crowds: An Analysis of 'Rock Medicine' 1973-1977» en *Journal of Drugs Issues* vol. 9, 1979.

37. Erica Weir: «Raves: A Review of the Culture, the Drugs and the Prevention of Harm» en *CMAJ* vol. 162 N° 13, 2000.

Los eventos masivos generan grandes oportunidades para educar a los usuarios y reducir los daños asociados al consumo. Acciones como entregar información educativa respecto al uso de drogas y sus riesgos, transparentar los efectos que tienen el cuánto, el cómo y el dónde se consumen drogas, junto con mecanismos expeditos de testeo de composición y calidad de drogas, son algunas de las medidas que se pueden implementar. Los espectáculos deben contar con monitores y personal sanitario calificado para prestar la orientación y ayuda necesarias en espacios seguros operados por personal civil y lejos de la presencia policial, para evitar que las personas dejen de buscar ayuda por miedo a ser castigadas, reprimidas o estigmatizadas. Esto puede lograrse simplemente despenalizando el porte de sustancias para consumo personal.

De la represión en espectáculos deportivos al correcto aprovechamiento de líderes y espacios para la prevención y el uso responsable de drogas. Si bien la participación directa en actividades deportivas suele ser un mecanismo usado para prevenir el uso de drogas³⁸, los eventos deportivos suelen atraer una serie de actividades relacionadas con el uso y abuso de drogas. En ellos coexisten una serie de condiciones que facilitan estas prácticas: la tradición de consumo relacionada a eventos deportivos y la tolerancia mayor de los espectadores al convivir con personas que abusan de las drogas, en especial el alcohol, dentro de los espectáculos. En muchos casos, este comportamiento ocurre en paralelo con hechos de violencia, que en el caso particular del fútbol se ha materializado en el actuar de las «barras bravas». Si bien existe amplia evidencia respecto a la correlación que puede existir entre consumo de drogas y violencia³⁹, no existe una causalidad demostrada. No cabe duda de que el consumo de drogas puede generar una desinhibición⁴⁰ en el comportamiento de quienes consumen, lo que da espacio a caer en comportamientos agresivos⁴¹, violentos o irracionales, o en este caso, a magnificarlos.

38. Denise Kandel: «Final Report: Family Processes in Adolescent Drug Use», National Institute on Drug Abuse, 1978; Richard Jessor, James A. Chase y John E. Donovan: «Psychosocial Correlates of Marijuana Use and Problem Drinking in a National Sample of Adolescents» en *American Journal of Public Health* vol. 70 N° 6, 1980.

39. Paul F. Tremblay, Ljiljana Mihic, Kathryn Graha y Jennifer Jelley: «Role of Motivation to Respond to Provocation, the Social Environment, and Trait Aggression in Alcohol Related Aggression» en *Aggressive Behavior* vol. 3 N° 5, 9-10/2007; R. Lorraine Collins, Brian M. Quigley y Kenneth E. Leonard: «Women's Physical Aggression in Bars: An Event-Based Examination of Precipitants and Predictors of Severity» en *Aggressive Behavior* vol. 33 N° 4, 7-8/2007.

40. Robert F. Leeman, Jon E. Grant y Marc N. Potenza: «Behavioral and Neurological Foundations for the Moral and Legal Implications of Intoxication, Addictive Behaviors and Disinhibition» en *Behavioral Science and the Law* vol. 27 N° 2, 3-4/2009.

41. Nicolás I. Uribe Aramburu y Guillermo A. Castaño Pérez: «Barras de fútbol, consumo de drogas y violencia» en *Psicología desde el Caribe* vol. 31 N° 2, 5-8/2014.

A pesar de todo, los factores puntuales por los cuales una persona consume drogas antes o durante un evento deportivo varían dependiendo del contexto.

Dejar claro que no existe causalidad entre el consumo de drogas y la violencia en eventos masivos es fundamental al momento de evaluar, pensar y ejecutar políticas enfocadas en la seguridad y el bienestar de los asistentes, junto con mitigar o incluso reducir el consumo problemático de drogas particularmente en estos eventos.

Los eventos deportivos son uno de los tantos puntos de inicio para el consumo de drogas entre los más jóvenes. Por esto, toda acción que tome lugar allí tiene un valor enorme al momento de afectar, guiar o conducir la relación que muchas de estas personas tendrán o no con las drogas a futuro. Es importante usar este mismo contexto para retardar el primer consumo, o incluso evitarlo. El uso de estrategias focalizadas sobre estos espacios requiere de la colaboración de los actores ligados a la organización, así como también de los líderes de los grupos que movilizan a hinchas o barristas. Por ejemplo, en un mismo espectáculo futbolístico, cada barra, cada grupo de hinchas, viene de realidades diferentes y de barrios distintos. Es por esto que un plan que intente abordar esta diversidad debe propiciar la posibilidad de que estas estrategias sean lideradas desde adentro. En el caso particular de las barras bravas o hinchas organizados, sus estructuras de liderazgo facilitan llegar a las bases de forma vertical y con influencia, lo que hace que estos mismos líderes puedan pasar a ser mentores. Los programas de mentoría han demostrado ser efectivos para desarrollar relaciones de confianza y disminuir el consumo de drogas y las conductas antisociales⁴². Si hay liderazgos consolidados dentro de estas organizaciones, ¿por qué no sumarlos a las estrategias de prevención y educación? ¿Por qué no tercerizar estas labores para aumentar la eficiencia y disminuir los riesgos?

■ Discusión

Las lecciones que podemos sacar del éxito que han logrado los diversos actores ligados a los mercados ilegales de las drogas son diversas. El dinamismo y adaptabilidad que han conseguido estas organizaciones por medio de la descentralización y focalización de estrategias son elementos que

42. Suzanne Jekielek, Kristin Anderson Moore y Elizabeth C. Hair: «Mentoring: A Promising Strategy for Youth Development» en *Child Trends*, 2/2002.

deben ser integrados en las lógicas de educación y prevención. Esto no es un elogio a las acciones de actores ilegales sino que, muy por el contrario, es una crítica a los insuficientes y estáticos esfuerzos realizados por quienes constantemente están a la defensiva de las acciones lideradas por organizaciones criminales o dedicadas al tráfico de drogas. En escenarios que están en constante cambio y girando en torno de realidades de consumo altamente dinámicas, las respuestas centralizadas han demostrado ser insuficientes e incluso regresivas. América Latina requiere de políticas de drogas con reglas claras, que gasten los recursos fiscales responsablemente, que se fundamenten en la evidencia, que se sustenten en la salud pública y respeten los derechos humanos. Pero antes, es necesario aprender de quienes hasta hoy están ganando la mal llamada «guerra contra las drogas», para así, de una vez por todas, terminar con esta obscena desventaja que solo deja espacio para políticas reactivas. ☒

AMÉRICA LATINA HOY
Revista de Ciencias Sociales

Diciembre de 2014

Salamanca

Nº 68

CIUDADES POPULARES: **María José Castillo Couve**, Competencias de los pobladores en vivienda y barrio: trayectoria y experiencias recientes en Chile. **Natalia Verón**, Ocupantes, casas ocupadas y la esfera residencial de los pobres urbanos en la ciudad de Buenos Aires. **Nataly Viviana Vargas Gamboa**, El asentamiento irregular como principal fuente de crecimiento urbano en Bolivia: entre ilegalidad y constitucionalidad. **Gerónimo Leitão y Jonas Delecave**, Ocupaciones organizadas de tierras urbanas en Río de Janeiro, las décadas de 1980 y de 1990. **Jesica Altaïr Magri Díaz**, Los barrios populares y el desarrollo de ciudad. Montevideo y su área metropolitana. **Liliana María Sánchez Mazo y Alberto León Gutiérrez Tamayo**, Potencialidades de la participación en la construcción de ciudad desde intervenciones urbanas en asentamientos precarios en Colombia. **VARIA:** **Anibal Pérez-Liñán y Scott Mainwaring**, La supervivencia de la democracia en América Latina (1945-2005). **NOTICIAS DE LIBROS.**

Disponibles a texto completo todos los artículos de *América Latina Hoy* en
<http://www.usal.es/~iberoame/americalatinahoy/index.htm>.

América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales es una publicación cuatrimestral del Instituto de Iberoamérica con Ediciones Universidad de Salamanca. Correo electrónico: <latinahoy@usal.es>.