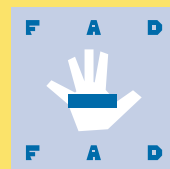


JORNADA DE TRABAJO E INTERCAMBIO

Cooperación al desarrollo y problemas de drogas

LIBRO DE PONENCIAS



FUNDACIÓN DE AYUDA
CONTRA LA DROGADICCIÓN

INDICE

Introducción.	5
<i>Eusebio Megías</i>	
La realidad latinoamericana y el sentido de la cooperación al desarrollo.	7
<i>Roberto Laserna</i>	
El impacto de la globalización en la realidad latinoamericana.	13
<i>Ricardo Rocha</i>	
Niños de la calle: caracterización e intervención.	27
<i>Ignacio Baño</i>	
Problemas educativos en contextos críticos.	35
<i>Mariana Salas</i>	
Impacto social en Ecuador de la emigración de su población hacia España.	41
<i>Gonzalo Barreno</i>	
Impacto social de la inmigración a España.	49
<i>Antolín Pulido</i>	
Objetivos transversales en proyectos de desarrollo.	55
<i>Gerardo Lerma</i>	
Legalización, prohibición, despenalización: tres regímenes alternativos en el control jurídico-político de las drogas ilegales.	61
<i>Juan. F. Gamella</i>	
Complejidades de la hoja de coca y la política de drogas en Los Andes.	73
<i>Hugo Cabieses</i>	
Contexto sociopolítico e ideológico de los problemas de drogas y de las estrategias de respuesta (I).	85
<i>Octavio Granados</i>	
Contexto sociopolítico e ideológico de los problemas de drogas y de las estrategias de respuesta (II).	91
<i>Eusebio Megías</i>	
Impacto de las políticas sobre drogas (I).	97
<i>Gonzalo Barreno</i>	
Impacto de las políticas sobre drogas (II).	101
<i>Domingo Comas</i>	
¿Estamos empeñados en una lucha perdida?.	109
<i>José Antonio Marina</i>	

LISTADO REFERENCIAS CURRICULARES AUTORES

Roberto Laserna. Director del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social. Bolivia

Ricardo Rocha. Profesor de Economía de la Universidad de los Andes. Colombia

Ignacio Baño. Director Técnico de la Federación Mundo Cooperante. España

Mariana Salas. Responsable de la Unidad de Educación y Desarrollo. Profesional de Labour Asociados. España

Gonzalo Barreno. Director Ejecutivo del Centro Ecuatoriano de Capacitación y Formación de Educadores de la Calle. Ecuador

Antolín Pulido. Vocal de la Junta Directiva de MPDL. España

Gerardo Lerma. Jefe de Programas Internacionales de la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción. España

Juan F. Gamella. Profesor de Antropología de la Universidad de Granada. España

Hugo Cabieses. Director del Foro Peruano de Relaciones Internacionales y Presidente de la Asociación Desarrollo Rural Integral Sustentable. Perú

Octavio Granado. Secretario de Estado de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo. España

Eusebio Megías. Director Técnico de la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción. España

Domingo Comas. Presidente del Grupo Interdisciplinar sobre Drogas. España

José Antonio Marina. Profesor del Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Madrid. España

INTRODUCCIÓN

El 24 y 25 de Junio de 2004, la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción, en colaboración con Casa de América y con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, organizó una doble Jornada que tenía como finalidad debatir diferentes cuestiones relativas a la Cooperación al Desarrollo, con una atención especial a cómo los problemas de drogas impactan, definiendo problemas y marcando exigencias, en esas estrategias de cooperación.

La idea era, aprovechando la presencia en España de diversos expertos latinoamericanos, propiciar un encuentro en el que pudieran analizarse las diferentes perspectivas con que los agentes de la cooperación viven las situaciones de conflicto, sobre el terreno y desde España. Fenómenos como la mundialización de los problemas, el liberalismo económico, el impacto de las políticas sobre drogas o los movimientos migratorios, constituyen elementos transversales que definen necesidades y condicionan políticas.

La propuesta enfrentaba la discusión de esos elementos, desde la honestidad crítica y el compromiso solidario. El resultado del debate se plasma en las ponencias que se presentan a continuación.

La FAD, con esta publicación, sólo pretende la continuación de un diálogo reflexivo, que debe comprometer a todos, y que cada vez resulta más necesario en un mundo donde los problemas se globalizan mucho antes que sus soluciones.

Quiero agradecer la presentación de Eusebio Megías, cuya amistad y buena fe permite a este pequeño grupo de latinoamericanos y españoles debatir y reflexionar sobre el problema de las drogas. Me siento privilegiado de estar aquí tratando una problemática que es central para las relaciones entre nuestros países y dentro de nuestros países. Muchas gracias por su presencia y también por su invitación.

Quiero plantear la cooperación como un tema clave en la cuestión de las drogas. Entiendo que cooperación significa operar juntos. Muchas veces se entiende como intervención externa, pero se trata de un compromiso conjunto, que parte de un pacto basado en una decisión común. La cooperación, para ser tal, debe tener tres características: compartir objetivos, distribuir costos y esfuerzos y asumir las responsabilidades con las consecuencias de los actos.

Si utilizamos estas tres características para evaluar la cooperación en materia de políticas hacia las drogas veríamos que ellas no se cumplen plenamente. No me refiero sólo a la política antidrogas de la comunidad, o de la FAD, o el gobierno español, o la Unión Europea, pues ellas son parte de una política mundial que se está llevando a cabo desde hace prácticamente noventa años, por lo menos desde 1912 con la primera Convención del Opio.

Esta es una política de largo plazo que se ha ido intensificando y ampliando pero que lleva ya muchísimo tiempo. Aún reconociendo que hay matices y acciones que desafían su núcleo central, la política antidrogas es global y tiene algunas características básicas que debemos identificar en nuestra reflexión.

En primer lugar, se trata de una política de carácter represivo y prohibicionista, pues intenta eliminar un problema sabiendo que no lo podrá lograr, porque forma parte de la vida cotidiana. La intensificación represiva y prohibicionista se propone metas inalcanzables con el objetivo de desalentar el consumo y el tráfico de las drogas. No de todas las drogas, pues que hay drogas excepcionales que no entran en esta política, como el alcohol y el tabaco, pero que podrían entrar en cualquier momento si las tendencias continúan como hasta ahora.

Una segunda característica es el dominio de esta política por parte de los Estados Unidos. La política antidrogas tiene la marca y el sello de la política norteamericana. En este sentido es importante destacar que es una política que en gran medida responde a las necesidades de política interna de los Estados Unidos, mucho más que a su supuesta responsabilidad global como potencia mundial. En el origen, la misma Convención de 1912 nació con el deseo de utilizar compromisos internacionales para forzar políticas nacionales, algo que está estudiado y documentado. Esta política es en realidad un ejemplo de cómo los asuntos de ámbito internacional pueden ser utilizados para fines de política interna. Ese fue el origen de la política represiva, especialmente en la producción del opio, y a la que se sumaron la prohibición de la cocaína, la marihuana y otras drogas que no tenían una gran relevancia en los países centrales pero que sí se consumían en los subdesarrollados y poco influyentes países de Asia y América Latina.

Es una política marcada por las necesidades domésticas de los Estados Unidos en el origen pero también en la actualidad. En la actualidad referida a tres dimensiones: política nacida por la necesidad de externalizar problemas. Muchas veces, la política antidroga en EEUU ha sido utilizada para negar u ocultar la existencia de problemas internos, en las ciudades, de discriminación, exclusión social o pobreza. Ha sido una manera de esconder la existencia de esos problemas como si fueran causados por una droga determinada pero evitando una reflexión sobre las razones por las cuales la gente consume

drogas. La mayor parte de la discusión en EEUU sobre el tema de la drogadicción se centra en qué drogas se consumen, en qué circunstancias, dónde se produce y cómo entra la droga al mercado norteamericano, pero nunca se plantea la cuestión de por qué la gente consume droga. En ese sentido, es frecuente utilizar la cuestión de las drogas con el fin de externalizar responsabilidades mediante la identificación de falsos problemas.

Una segunda característica es la electoralización de esta política. Es decir, el uso de la temática con fines electorales. El tema de las drogas se presta muy fácilmente a la demagogia política, ya que es muy fácil identificar un mundo abstracto como es el de la drogadicción, y es muy fácil movilizar sentimientos morales y éticos con la apelación a esta problemática. En ese sentido, se puede comprobar cómo en momentos de renovación electoral, especialmente en el Congreso americano, aumenta la frecuencia del asunto de las drogas en el debate y aumenta el presupuesto para los programas que ponen en operación esa política. Y es que es políticamente muy rentable para los diputados "demostrar" que están haciendo algo para resolver el problema de los guetos negros o de los barrios latinos asignando algunos recursos a la lucha contra la drogadicción en vez de plantearse los temas más difíciles de la discriminación o la pobreza.

La tercera característica tiene que ver con la inercia que pone en marcha el juego democrático. Una vez que se asignan presupuestos resulta más fácil mantener que eliminar programas, incluso manipulando su importancia y resultados para continuar expandiendo el gasto fiscal en este tema. En los últimos 20 años el presupuesto antidrogas ha pasado de menos de 1.000 millones al año a cerca de 18.000 millones al año en los Estados Unidos. Son cifras enormes que nos hablan también de la existencia de instituciones que viven de la lucha contra la drogadicción. Así como hay una industria clandestina de producción y tráfico de drogas, hay también toda una industria de la lucha contra la drogadicción. Existe una pugna inter-burocrática que alimenta la expansión de ese presupuesto, en el caso de EEUU y del resto de América Latina.

Una cuarta característica en esta política prohibicionista es que hay una contradicción muy grande entre el discurso fundamentalista, que es en esencia moralista, y una ejecución que es muy pragmática. Se puede ver cómo se olvida este discurso fundamentalista cuando se trata de poner otras prioridades en la actualidad política, como en el caso de la utilización del narcotráfico para alimentar a la Contra nicaragüense (la guerrilla anti-sandinista) en la época del gobierno de Reagan. Es el caso más reciente de Afganistán, donde la producción de heroína ha sido relegada a una prioridad muy baja de la política norteamericana porque hoy es más importante sostener el gobierno surgido de la guerra.

Hay también otro contraste notable, y es el que se encuentra entre una política que es muy inflexible, decidida muchas veces sin capacidad de manejo, y la escasa base científica de esa política. En general, es una política que, cuando se aplica, se hace con mucha fuerza pero sobre bases de conocimiento muy endeble, e incluso con muy poca capacidad de aprender de sí misma.

El último tema que desearía señalar es que a pesar de que llevamos ya noventa años de política antidrogas no se ha desarrollado un sistema de aprendizaje a partir de la experimentación. Hubo una experiencia con la prohibición del alcohol en los años 20 y 30 que permitió aprender que la prohibición total no funcionaba. Se corrigió esa política pero se olvidó que sus lecciones pueden servir en otros campos. En este momento se aplica una política similar de represión y rechazo que está causando muchos problemas a nivel mundial y a nivel interno, dentro de las sociedades que aplican esta política. Sin embargo, los gobiernos no parecen tener la capacidad de aprender de esos errores y de esas políticas.

Otras condiciones de cooperación tampoco se encuentran en la política antidrogas.

Por ejemplo, los objetivos no están claros. Si preguntamos a los políticos, dirigentes o ministros cuál es el objetivo central de la política antidrogas encontraremos tantas repuestas como entrevistados. No está claro qué es lo que se pretende lograr. Hay un cierto nivel de consenso y metas comunes como en el caso de América Latina cuya meta es la disminución de la producción de coca. ¿Pero cuál es el objetivo compartido? Es algo que no está del todo claro, y la distancia entre el compromiso internacional y la política nacional varía mucho dependiendo de las capacidades internas y las necesidades de cada país.

En términos de costos de las tareas ejecutadas, es claro que hay preocupación por determinar cuánto cuesta manejar por ejemplo un equipo de erradicadores de coca, pero no se toman en cuenta otros costos como los sociales, culturales o políticos que resultan de la prohibición. En ese sentido, las responsabilidades no son compartidas, especialmente las responsabilidades con las consecuencias imprevistas que resultan de la política antidrogas.

Es evidente, por los datos disponibles de los últimos años, que esta política está fracasando. No se ha reducido el consumo de drogas salvo en algunos lugares o momentos, sino que se ha conseguido desplazar el problema, como en el caso de los principales productores de coca que hace veinte años eran Perú y Bolivia, y ahora es Colombia. Si se logra la victoria en Colombia, de reducción en los cultivos, aparecerá en Venezuela, Colombia o nuevamente en Perú o Bolivia, si el proceso de desestabilización continúa. La producción tiende a desplazarse de uno a otro lugar, porque es imposible mantener la misma presión en todas partes. Otro indicador del fracaso de esa política es el hecho de que a medida que pasa el tiempo ha ido aumentando la pureza de las drogas en las calles y ha ido disminuyendo el precio. Esto demuestra que el mercado hoy está económicamente "más saludable" que hace veinte años cuando se inició esa política.

En América Latina el problema tiene además características adicionales que vale la pena tomar en cuenta. Por motivos de tiempo y porque supongo que ustedes más o menos conocen la realidad latinoamericana no intentaré siquiera dar una visión completa. Pero sí quisiera referirme a dos aspectos que afectan directamente a la relación con España. En primer lugar, creo necesario tomar en cuenta la débil integración política. Desde España se suele ver América Latina como un conjunto, pero lamentablemente no es así. Hay una enorme persistencia de ideologías nacionalistas que generan desconfianzas, incluso entre nosotros, que nos hacen sentir que primero somos peruanos o colombianos antes que latinoamericanos. Esto se relaciona también con la débil integración económica. Hay muy poco intercambio entre los países de América Latina.

Estas dos debilidades se reproducen con más o menos fuerza dentro de cada uno de los países integrantes.

Por supuesto que hay variaciones. Algunos países están más integrados y son más consistentes internamente, pero incluso en ellos la lógica nacionalista se reproduce internamente en comportamientos corporativistas. Y es ahí cuando surgen los grupos o corporaciones, los grupos ganaderos, campesinos, maestros, que llevan a que muchos actúan bajo una lógica corporativa de exclusión y de particularización de su problema como si fuera el único o el principal del país. Se generan así, a nivel regional y nacional, lógicas defensivas de carácter particularista y por tanto con una escasa capacidad de establecer solidaridades.

La debilidad económica se refleja también en la debilidad de los mercados internos, que son medidos por los enormes grados de desigualdad social que existen en América Latina. Todos los indicadores nos muestran que América Latina está afectada fuertemente por este problema. Mercados internos poco

desarrollados y una gran distancia entre los que consumen y los que no lo hacen, o los que lo hacen poco.

Hay que reconocer que en los últimos veinte años se han producido avances muy significativos. En el campo político hay un gran avance: la democracia está instalada en todos los países de América Latina. Pero es un avance que ha enfatizado demasiado el tema de la participación política y muy poco el tema de la institucionalidad. Las democracias latinoamericanas son muy vulnerables ahora, son muy débiles porque no cuentan con estructuras institucionales que las soporten. No es solamente un problema para Bolivia o Perú, es también un problema en Colombia, donde la capacidad de acción y representación del Estado está limitada por fuerzas insurgentes en amplias regiones del país. Es un problema de toda América Latina.

De la misma manera debemos decir que hay enormes avances en la apertura económica pero con poca atención en la articulación del mercado interno, del mercado local. Hoy se discute la ampliación de los tratados de libre comercio que acelerarían la integración con Europa y EEUU, pero no hay una preocupación igualmente importante para la ampliación de los mercados internos y la incorporación de los más pobres en la economía local, que debería lograrse simultáneamente.

Es necesario entender el problema de las drogas en el contexto de debilidad de integración, de debilidad institucional y de procesos de exclusión social. En este contexto: ¿qué papel cumple la economía de la droga?

Su papel central es el de vínculo mercantil. La droga es uno más de los vínculos de mercado. Es un mecanismo a través del cual el país compensa sus inestables balances comerciales y adquiere moneda fuerte para importar y satisfacer las expectativas de la población, pero también cumple ese papel para el pequeño productor campesino que produce coca o marihuana. Así, es un mecanismo a través del cual algunas personas intentan superar la exclusión.

Esta función de vínculo es más importante cuanto más débil, interna y externamente, sea el país.

Es aquí donde se produce una triste paradoja. Una política que tienda a reprimir y a cortar esos vínculos generará más problemas cuanto más exitosa sea. Una mirada crítica y global sobre el impacto que ha tenido la política antidrogas en América Latina nos va a mostrar cómo esta política ha tendido a debilitar la institucionalidad democrática, generando en muchos casos mecanismos paralelos de control del orden. Para poder ser eficaces en el campo de las drogas, se aíslan del resto con lo que reafirman la poca eficiencia del resto de los aparatos de gobierno, y contribuyen a erosionar su legitimidad. En otros casos han acentuado la disociación entre el Estado y la sociedad, especialmente en aquellos casos en que la economía de la droga ha sido altamente relevante en términos económicos y sociales, es decir, donde ha existido una gran cantidad de personas en la producción de la coca o de la marihuana. Al afectarlas bases de sobrevivencia de esos grupos, se enajena su apoyo en la relación con el Estado o se estimula su apoyo a fuerzas insurgentes o contestatarias.

Estas políticas han agudizado también los conflictos sociales y políticos dentro del Estado entre distintos grupos burocráticos, distintas instituciones, productores, campesinos, etc. En general, puede observarse que ésta es una política que ha generado más problemas de los que ha resuelto, y que, al poner en riesgo la democracia, pone también en riesgo el desarrollo porque no se puede disociar uno del otro. Lo peor es que es una política que no aprende de sus errores, no presta atención a los conocimientos científicos, se basa en un discurso moralista pero muy poco afincado en la realidad, y que tiende a ser exclusivamente pragmática y adaptada a las necesidades de corto plazo de la política.

El remedio que se está aplicando puede terminar por matar al paciente.

Afortunadamente se reconoce cada vez más la necesidad de introducir una reflexión crítica sobre cómo se ha ido conduciendo esa política con el fin de cambiarla, para que por lo menos tenga objetivos más realistas y creíbles.

Los enfoques prácticos han demostrado ser mucho más útiles que los fundamentalistas que guiaron hasta ahora la política antidrogas. Necesitamos enfoques prácticos que nos permitan establecer metas y objetivos alcanzables a través de procedimientos flexibles y que permitan evaluar continuamente los efectos de las acciones, que aprendan de la experiencia y que estén atentos a los avances científicos.

Frente a la política tradicional debemos reivindicar una modernidad que ponga más razón y menos pasión en el diseño de acciones orientadas al control de las drogas por la sociedad.

UNA MIRADA DESDE COLOMBIA A LA GLOBLALIZACIÓN ¹

Para Latinoamérica y el mundo en desarrollo, las expectativas de crecimiento fincadas en las reformas estructurales superaron los resultados, al parecer por adoptarlas de manera incompleta y por no profundizar en las denominadas reformas de segunda y tercera generación que hacía énfasis en el fortalecimiento institucional y la microeconomía de los mercados. En el caso particular de Colombia, el crimen organizado, el tráfico de armas y el terrorismo, todos con nexos internacionales, han revelado una faceta indeseada y violenta de la globalización, con notables costos económicos sobre la estabilidad sociopolítica y el crecimiento. Problemas que habrían sido mayores, de no haberse dado en el pasado reciente progresos en los indicadores económicos y sociales, aspectos donde las políticas y la cooperación internacional tienen retos y oportunidades.

EL DEBATE

Los resultados de las políticas promercados en América Latina y Colombia son en su mayoría desalentadores en términos de bienestar y crecimiento. En su momento, la mayoría de las reformas fueron sobrevendidas en economías y democracias convalescentes de los convulsionados años 80. El gran atractivo para el discurso político, era la ilusión de modernidad, de un nulo esfuerzo fiscal, sin sectores perdedores, ni la inestabilidad macroeconómica. Las políticas activas habían sido desprestigiadas por la crisis de la deuda y por la corrupción de regímenes autoritarios y democracias restringidas. Con visible admiración se miraba las experiencias de los países asiáticos de volcar su crecimiento hacia los mercados externos.

En consecuencia, buscando apalancar el desarrollo sobre un mayor acceso al ahorro externo y la estabilidad macroeconómica, la mayoría de América Latina liberalizó sus transacciones internacionales y sus mercados de financieros y de trabajo, pero sin lograr cambios sustanciales en las finanzas públicas, donde el esfuerzo fiscal se sustituyó con un mayor endeudamiento y un debilitamiento del Estado. Como resultado, en muchos casos las democracias de la región, ante los magros resultados sociales, económicos y competitivos, han lucido impotentes para contener el populismo y la criminalidad.

Las expectativas de crecimiento fincadas en las reformas estructurales superaron los resultados, por adoptarlas de manera incompleta y por no profundizar en las denominadas reformas de segunda y tercera generación que hacía énfasis en el fortalecimiento institucional y la microeconomía de los mercados.

Se dice que la estabilización macroeconómica aunque una condición para el crecimiento, estuvo desprovista de estrategias de desarrollo que impulsaran el mayor dinamismo y bienestar, de hecho, la reforma no pudo conjurar las volatilidad de los mercados internacionales de bienes y de capitales, de allí que las tasas de interés domésticas elevadas y en anclaje de la tasa de cambio, en principio instrumentos para el acceso a los flujos internacionales de capital, terciaron desfavorablemente para las Pymes, los sectores intensivos en I&D y la producción de transables intensivos en mano de obra. Los sistemas

¹ Lectura en la Jornada de Trabajo e Intercambio: cooperación al desarrollo y problemas de drogas, Toledo julio 25 de 2004, organizado por la Fundación de Ayuda a la Drogadicción y la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha. Corresponde a la edición del texto "Expectativas y desengaños de la Globalización" patrocinado por la Fundación Agenda Colombia. Se agradecen los valiosos comentarios de Cecilia López y de los asistentes al seminario.

financieros locales también han preferido los menores costos administrativos y atractivas tasas de interés de la deuda soberana (UNCTAD, 2003).

En buena parte ello ocurrió por el precario contrato social que conllevó la implementación de la reforma, donde la apertura de la economía y la mayor vulnerabilidad a las perturbaciones externas, se negoció a cambio de una mayor responsabilidad del Estado en la atención de demandas sociales, sin introducir cambios significativos en la tasa de recaudo de impuestos y en el privilegio del endeudamiento externo (Rodrik, 2000).

En suma, las reformas de la apertura implementadas en los años 90 privilegiaron la participación del sector privado en la economía, la estabilidad macroeconómica (independencia del banco central y la liberación del sector externo) y las reformas estructurales a la regulación de los mercados (cambiario, laboral, financiero, comunicaciones, energía, transporte) con un particular énfasis microeconómico (seguridad social, descentralización fiscal, privatizaciones) y la suscripción de compromisos ante la Organización Mundial de Comercio OMC (proscripción de barreras al comercio). En ellas el papel del Estado se orienta hacia la provisión de bienes públicos y asumir un nuevo relacionamiento con el sector privado, interviniendo en presencia de fallas de mercado.

Lo anterior ha suscitado incertidumbre y desazón en torno a los impactos de la globalización, vista de manera multidimensional: la apertura de las economías, las sociedades, del conocimiento, las culturas, los conflictos, las religiones, las tradiciones, las familias, la cosmología de los individuos, todo ello facilitado por un vertiginoso desarrollo tecnológico en las comunicaciones que ha permitido una propagación sin precedentes de los sucesos internacionales (Giddens, 1999).

En la era de la globalización, la región no ha podido remover los elevados índices de pobreza y desigualdad, los rezagos en infraestructura productiva y social, ni los sucesivos colapsos de las economías, en medio de las sorprendentes recuperaciones y el auge de las exportaciones y de la inversión extranjera directa.

Lo anterior, no da espacio para términos medios. Por un lado, están los argumentos que se podrían denominar radicales, de quienes dicen que la inexorable conformación de un gran mercado global, da poco espacio para las autonomías nacionales y donde las ganancias en bienestar se debe buscar en la competitividad de las instancias locales y microeconómicas. En contraparte, está el escepticismo que no le concede mayores significancia a las bondades de la internacionalización y aún creen que los Estados pueden jugar un rol determinante para impulsar el bienestar.

Sin embargo, la globalización de los mercados no tiene porque ser incompatible con mejoras en el bienestar. Aunque que difícilmente se puede lograr algún tipo de prosperidad económica sin recurrir a la oportunidades del intercambio y de la especialización que ofrece la economía de mercado, también se reconoce que ello puede generar diversidad de resultados en la apropiación de los dividendos que resultan de la globalización, siendo estos susceptibles de controlarse por las políticas públicas y sus instituciones (Sen, 2004). Un ejemplo de lo anterior, es que las aperturas comerciales han favorecido el crecimiento y la inversión en los patrones internacionales, de donde se aparta Colombia como resultado de la inestabilidad sociopolítica (Wacziarg y Horn, 2003).

La internacionalización de Colombia no ha sido un fenómeno exclusivo del pasado reciente, ni del liderazgo ejercido por el Consenso de Washington en la liberación de los mercados. De hecho, el proceso de internacionalización económica data de la época de la colonia con diversas posiciones de política frente al papel del Estado frente al sector externo. Durante el siglo XIX se dieron enconados debates

entre quienes abogaban por el proteccionismo y la libertad de los mercados, que se reflejaron de la implementación de políticas.

Luego, a comienzos del siglo pasado las repercusiones del colapso de la economía mundial en los años 30, dieron lugar a la intervención creciente de la política económica en el funcionamiento de los mercados, justificada en las perturbaciones externas. Dando lugar al diseño e implementación de políticas de mediano plazo y la creencia de la necesidad de la planificación.

Una tendencia que empezó a ser cuestionada a partir de la década de los setenta, sobre el convencimiento que esa visión de la política económica era un elemento propagador de los sucesos del sector externo, dado que no privilegiaba la corrección de desequilibrios de corto plazo. Sin embargo, luego de una larga tradición de tasas positivas de crecimiento ininterrumpido y de continuidad democrática, después de la apertura de los años 90, Colombia se ha mostrado vulnerable frente a los riesgos que supone el entorno globalizado e impotente para lograr avances sustanciales en calidad de vida, libertades económicas e ingreso *per cápita*. Sin duda, un resultado inquietante y cuestionador para las políticas públicas.

MERCADOS Y BIENESTAR

Dado que buena parte del debate en torno a las políticas públicas en la era de la globalización radica en los riesgos y oportunidades que ofrecen los mercados par el mundo en desarrollo, se proponen cuatro conexiones entre mercados y bienestar.

La eficiencia y equidad en los mercados: el trecho entre la teoría y el mundo real. Dentro de una perspectiva estática, si los mercados son eficientes el intercambio significa una redistribución en el bienestar de la población y también de la pobreza. En una perspectiva dinámica, la distribución inicial de las dotaciones (oportunidades) condiciona las futuras distribuciones del bienestar. Además, los mecanismos puros de mercados presentan limitaciones para la provisión de bienes públicos, precisamente en aquellos que mejoran las capacidades de los individuos. En una democracia, las políticas pueden afectar las probabilidades de permanecer en una trampa de pobreza, así sus resultados se determinan de acuerdo a la problemática de acción colectiva. En consecuencia, la política económica debería tener presente que hacer fluidos los mercados afectará el bienestar de segmentos de población, y que tampoco, no elude el riesgo del despilfarro del capital, privilegiando en la asignación el riesgo y el consumo presente. Si se desea obtener resultados, el diseño de la política económica debería ser pragmático frente a las reales posibilidades que ofrece la conexión mercados-pobreza. (Sen, 2000)

Los nuevos vientos en la economía política de la política económica. Aceptando que una buena aproximación al estado del arte de las propuestas de políticas lo puede constituir la lectura de los Informes sobre el Desarrollo Mundial, 1997 y 2000, allí se revela un cambio significativo. Resulta evidente, que hasta mediados de los años 90, políticas en pro de la eficiencia de los mercados procuraban un entorno más favorables al funcionamiento económico y al crecimiento de economías pobres, allí se destacaba la necesidad de mejorar la reglamentación para proteger a consumidores y trabajadores contra los efectos de la asimetría de la información, en temas de regulación bancaria, política industrial, medio ambiente, etc..

Allí, se relievaba como hecho estilizado la relación negativa entre inequidad-crecimiento, vía acción colectiva, procesos de acumulación de capital humano, etc. y en la sección promercados introduce de manera explícita la relevancia de el criterio de equidad en el diseño de la regulación de los mercados domésticos, para irrigar los beneficios del crecimiento a la mayor parte de la población y la necesidad de mecanismos de protección para los pobres frente a perturbaciones exógenas. Se trata del rescate de la

economía política en las políticas promercados frente a la pobreza. La evidencia recabada por el BM señala varias líneas de acción: removiendo el sesgo de la regulación en contra de los pequeños y medianos empresarios, mercados laborales con mayor cobertura de derechos y flexibilidad de contratación, mayor acceso al mercado financiero, reformas a los sistemas de derechos de la propiedad.

En vilo la legitimación del contrato social de la globalización. El debate entorno a las bondades/perjuicios de la globalización, enfrenta argumentos que por un lado van en contravía de la evidencia empírica y que por otro se apegan nociones fundamentalistas de la macroeconomía y de la integración económica. La historia contemporánea enseña como hecho estilizado que las naciones abrieron sus economías a cambio de un crecimiento del Estado, sin que resulte evidente que se haya incurrido en una disminución sustancial en la autonomía de la regulación del mercado doméstico, ni en el diseño de la política social, como tampoco en una homologación institucional frente a sus socios comerciales. En cambio, las sociedades negociaron una mayor vulnerabilidad a las perturbaciones externas a cambio de mayores protecciones domésticas, reducción en los tributos a las transacciones internacionales y las rentas de capital, a cambio de mayor recaudo interno, incluidas las rentas del trabajo. Las realidades de los 90s enseñan que con buen (mal) desempeño económico, este nuevo contrato social sea una oportunidad (riesgo) para reducir (aumentar) la pobreza (Rodrik, 1997).

Los derechos de propiedad y la globalización, ¿Son viables las soluciones de mercado?. A través del mundo, las reformas de la globalización aumentaron la valoración y los retornos del capital, gracias a políticas de mayor movilidad y legitimidad de los derechos de propiedad. Al interior de las economías, la distribución del capital y los procesos de acumulación, no sólo se afectaron por la mayor internacionalización de los mercados, sino también por la frontera inicial entre lo formal y lo informal en el mercado interno. En la perspectiva de un problema de acción colectiva, la liberalización de las transacciones internacionales, no necesariamente establecía estímulos a su extensión a los mercados domésticos. En consecuencia, la globalización no ha sido sinónimo de mayor cobertura de los sistemas de derechos de propiedad (institucionalidad formal), de reducción de los costos de transacción, ni de oportunidades para el capital de los empresarios informales y de la población y regiones pobres (De Soto, 2000).

LAS POLÍTICAS LOCALES

Colombia, luego de haber experimentado alternativamente políticas de crecimiento basadas en exportaciones y en la protección de los mercados domésticos, como resultado del ciclo de la economía mundial, Colombia adoptó en la segunda mitad del siglo pasado una esquema ecléctico que conservaba la protección del mercado doméstico para la producción nacional y a la vez promovía las exportaciones, donde el Estado promovía sectores líderes, monopolizaba el mercado cambiario y devaluaba *crawling peg*, como también los servicios públicos y los sectores de comunicaciones, la seguridad social, la política de monetaria se encontraba ligada a instrumentos de crédito dirigido, el sistema financiero estaba segmentado y reprimido a su especialización y la política cambiaria, monetaria y crediticia estaba dirigida por el Gobierno a través de la Junta Monetaria. La mayoría de los contratos de la economía se encontraban indexados a la inflación pasada.

Los resultados del modelo de economía cerrada para la década de los 80 eran desfavorables con respecto a los años 70, en términos de estabilidad macroeconómica, internacionalización y modernización tecnológica, ello sustentó la recomendación de introducir reformas estructurales al funcionamiento de los mercados mediante una mayor apertura a la competencia y una redefinición del papel del Estado en la economía. Aunque Colombia no perdió la década de los 80 como la mayoría de América Latina, su moderado dinamismo frente al vertiginoso progreso de los países del sudeste asiático y la creciente informatización de la economía, abrieron paso a la necesidad de acoger la reforma a principios de los

años 90 (Cohen y Gunter, 1992). Se planteaba la necesidad de abandonar el modelo de mercado de crédito reprimido y especializado, para el sector agropecuario en mejorar la productividad, la equidad y al seguridad de los productores rurales, para el sector manufacturero se debía modernizar el aparato industrial y desconcentrar su estructura, así como introducir reformas a la estructura de protección que removiera el sesgo en contra de las actividades exportadoras y para el comercio exterior se quería reformar el sesgo antiexportador.

A partir de 1991 se redujeron las tasas arancelarias y se suscribieron acuerdos internacionales de complementación económica, se abrió la cuenta de capitales de la balanza de pagos, el sistema financiero abandonó la especialización sectorial, el mercado laboral se flexibilizaron las normas de contratación y se permitió la privatización de las pensiones, los privados ingresaron a la prestación de la seguridad social y al emprendimiento de obras de infraestructura, se dio plena apertura a la inversión extranjera en igualdad de tratamiento que a los residentes. También se aprobó una nueva constitución donde se consagró un Estado de Social de Derecho, donde el Estado a través de la descentralización y atención de las demandas sociales para la atención de la Salud y la Educación, allí también se estableció la autonomía del Banco Central y su prioridad para reducir la inflación. El gasto público social permitió que la pobreza haya descendido en forma sostenida durante las últimas dos décadas, aunque la equidad se ha deteriorado desde mediados de los noventa.

Desde entonces, los crecientes compromisos fiscales han desbordado la estructura tributaria a pesar de las anuales reformas tributarias, dando lugar a un crecimiento del gasto y del endeudamiento público tanto interno como externo. En Colombia tampoco se ha podido que los ricos tributen de manera proporcional sobre sus patrimonios y empresas, abundan en cambio las exenciones y los privilegios tributarios.

Durante la primera mitad de los noventa, la entrada de capitales financió un crecimiento de la demanda y una apreciación de la tasa de cambio, que luego fue corregido en la segunda mitad de la década por el Banco de la República que en un escenario de libre flotación de la tasa de cambio, recurrió a la tasa de interés para introducir el equilibrio con la oferta agregada, dando lugar en 1999 a la primera tasa de crecimiento negativa desde que existen estadísticas.

A partir de los años setentas el narcotráfico erradicado de México se abrió paso a través de las exportaciones de marihuana y de cocaína, primero a través de importaciones de base originarias de Bolivia y Perú, y luego con cultivos domésticos. Durante la década de los 90 el narcotráfico experimentó una profunda transformación en su estructura y operación interna. La desarticulación de los grandes carteles y la expansión de los cultivos locales, financió la proliferación de grupos armados irregulares y una sangrienta confrontación rural que no ha podido ser contenida por Estado y el debilitamiento de la salida política al conflicto. La violencia ha enrarecido el clima de los negocios y ha afectado la economía, menguando y posponiendo las decisiones de ahorro e inversión, a fomentado una diáspora de mano de obra calificada y capitales, ha limitado la movilidad interna, así como distraendo crecientes recursos a las actividades de seguridad y administración de justicia, sobre otras políticas públicas. Donde buena parte de la desestabilización institucional correspondió a la debilidad presupuestal y de gestión del Estado para respetar las mínimas garantías constitucionales.

La presente década arranca en Colombia con la introducción de reformas al mercado laboral con modificaciones al régimen de pensiones y flexibilizando la contratación, la introducción de redes de protección social para la población pobre a través de redes de protección social, reformas a la descentralización política y administrativa, una política nacional de competitividad, la modernización urbanística e institucional de Bogotá D.C., las negociaciones y confrontación con la insurgencia, el Plan Colombia y la lucha contra el narcotráfico, la aguda crisis económica y política de Venezuela, la

negociación del ALCA y de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. En medio de lo anterior, la economía ha continuado con tasas de crecimientos positivas, pero sin alcanzar la dinámica necesaria para mejorar los indicadores sociales, en particular la pobreza y la desigualdad, que pese a los progresos experimentados, continúan siendo extremadamente elevados.

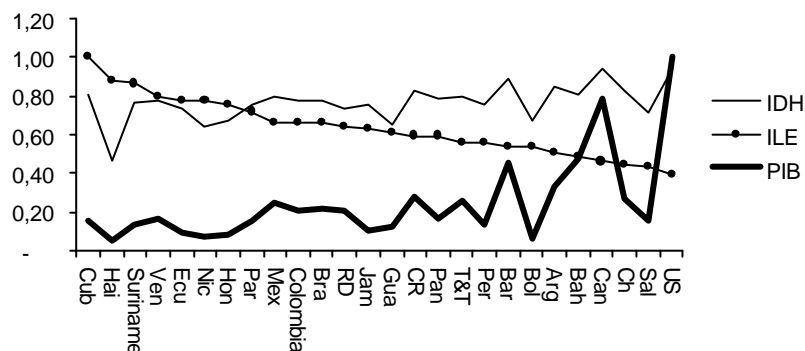
RESULTADOS

Las libertades individuales fundamentadas en el bienestar² reflejado en el Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2003) y las libertades de mercado reflejada observancia de instituciones favorables³ del Índice de Libertad Económica (THF, 2003), son causa y resultado del progreso económico.

Juntos constituyen la triada perseguida en los tiempos de la globalización, difícilmente se pueden implementar libertades económicas, sin mejoras en la calidad de vida que las legitimen; progreso en el IDH, con rezago en la libertad económica, limita un mayor PIB; y repuntes en la economía, sin mayores libertades, son difícilmente sostenibles.

De allí, que un ordenamiento de los países de la zona del ALCA según ingreso per cápita, revela una relación mucho más estrecha con las mejoras en los estándares de vida, que con las instituciones que reclamarían los negocios (Gráfico 1).

Gráfico 1 IDH, Índice de Libertad Económica y PIB per cápita en 2001



Fuente: ILE(2003), IDH (2003) y PIB per cápita escalados a 100.

Colombia ocupa el puesto 11 entre los 25 países seleccionados en PIB per cápita, el 12 en IDH y el 10 en ILE, muy en el promedio de todo y todos. Dicha medianía pone de presente la necesidad de buscar progresos significativos tanto en las libertades económicas y las individuales como objetivos. En las primeras ello supone un reto y una oportunidad en fortalecer instituciones e adecuarlas al entorno globalizado (Montenegro, 2003), como también hacerlas efectivamente inclusivas para que los mercados contribuyan a reducir la polarización de la pobreza y la desigualdad (Banco Mundial, 2001). En las segundas, su estrecha relación con el progreso económico, no admite ningún aplazamiento en la agenda de políticas públicas, sin duda mejorando IDH se lograría mayor productividad, una menor presión fiscal de las demandas de salud y unos mayores mercados.

² Alfabetización, esperanza de vida y progreso educativo.

³ Independencia del banco central, la menor informalidad del mercado cambiario, la menor tasa impositiva, la apertura comercial, la flexibilización del mercado laboral, el respeto a los derechos de la IED y la propiedad intelectual.

Otra aproximación rápida y obligada al entorno competitivo en los tiempos de la globalización se halla en la consulta de los indicadores del Foro Económico Mundial. En lo corrido de la presente década las capacidades empresariales muestran un elevado potencial para la competitividad, que contrasta con el rezago frente al resto del hemisferio en la calidad del entorno macroeconómico, institucional y tecnológico. Durante los últimos 4 años Colombia ha avanzado en el posicionamiento internacional (Tabla 1).

**Tabla 1. Posicionamiento de la competitividad de Colombia en el WEF
Grupo de países de 1999**

Indice	2003	2000	1999	Países
Actual de Competitividad (CCI)	44	48	52	58
Competitividad para el crecimiento(GCI)	48	52	54	59

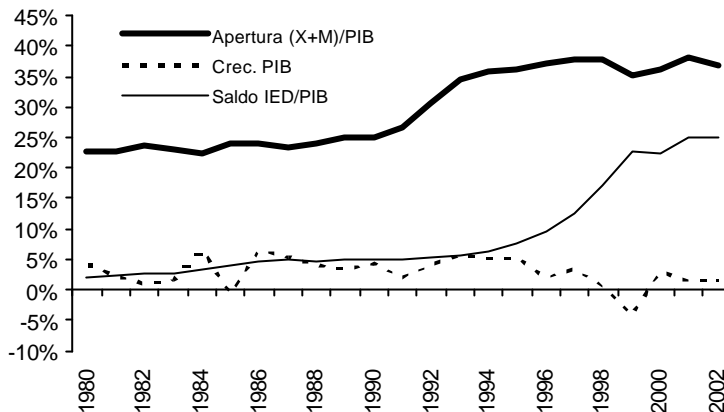
Fuente: WEF. Cálculos propios

El índice de competitividad para el crecimiento (GCI), que califica las condiciones en tecnología, las instituciones públicas y el clima macroeconómico para favorecer el crecimiento, se logró pasar de la posición 54 a la 46 dentro de un grupo de 59 países. Mientras que el índice de competitividad actual o microeconómico (CCI), que evalúa las estrategias empresariales y el clima para los negocios en una muestra de 58 países, se avanzó del puesto 52 al 44. Un resultado alentador, si se considera el carácter estructural de las mediciones y el progreso durante tan breve período de tiempo, pero claramente insuficiente en términos de posicionamiento global.

En Colombia la apertura de la economía trajo dos resultados interesantes por una parte la mayor exposición a los flujos de comercio y a la IED no se reflejaron en un mayor crecimiento, por otra parte, la estructura económica no experimentó una mayor transabilidad en términos internacionales.

Tras una década de reformas estructurales la economía colombiana creció al 2,4% desde 1991 a 2002, mientras que fue 3,4% durante 1980-1990, mientras que el comercio global como porcentaje del PIB pasó de 24% a 35% y el saldo de IED de 4% a 14% (Gráfica 2.a). Las actividades transables internacionalmente (agropecuario, manufactura y minería) redujeron ligeramente su participación sobre el valor agregado (se excluyeron del PIB los intereses imputados y los impuestos netos) de 36% a 34% (Gráfica 2.a).

Gráfica 2.a. (Indicadores seleccionados para 1980-2002)



a) Fuente: DANE y Coinvertir

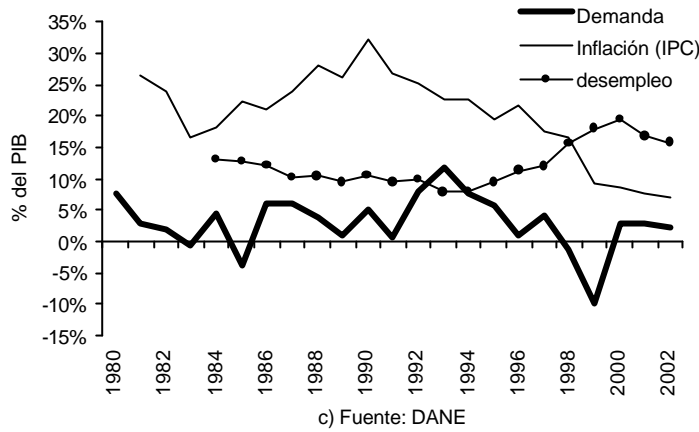
Colombia a diferencia de los países asiáticos no ha podido a través de los mercados internacionales reorientar su oferta productiva hacia sectores intensivos en mano de obra calificada y en I&D, que permitan potenciar su capacidad productiva y de innovación y movilizar mano de obra de sectores de baja productividad y salarios hacia actividades altamente productivas y remuneradas.

Tanto las exportaciones como la IED han conservado los patrones de selección de sectores que traían de la economía cerrada, es decir ventas externas de productos básicos y manufacturas ligeras, así como IED orientada al mercado doméstico. Además el equipamiento en infraestructura y tecnología para la competitividad pese a sus evidentes progresos sigue muy rezagado frente a estándares internacionales. Así que en ausencia de políticas sectoriales orientadas a corregir estas tendencias, poco ha servido los esfuerzos de la política macroeconómica por mantener la competitividad de la tasa de cambio en términos reales.

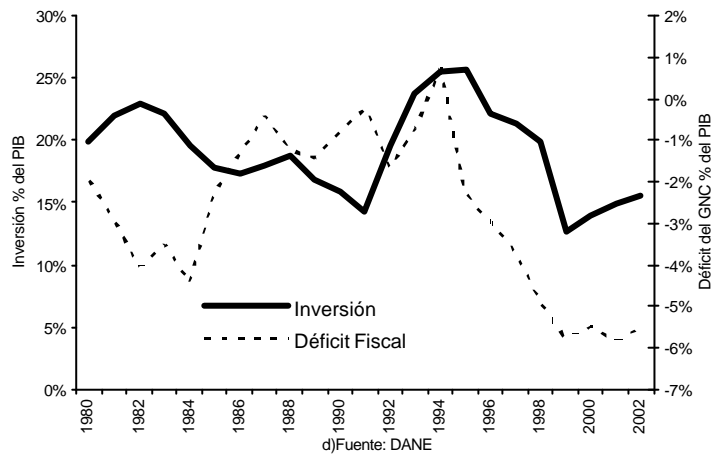
Durante la apertura, la política económica perdió grados de libertad para contribuir a morigerar el ciclo de los negocios. A pesar de casi una docena de reformas fiscales desde los años 90, ha sido evidente la incapacidad de elevar el recaudo tributario frente a los estándares internacionales y ante las crecientes demandas sociales y regionales, así como de seguridad y justicia, un hecho que ha determinado un creciente endeudamiento público y una elevada vulnerabilidad a perturbaciones externas.

De hecho, el cumplimiento exitoso del mandato constitucional de reducir la inflación por parte del Banco de la República, en efecto determinó un ajuste monetario por el lado de la demanda que elevó las cifras de desempleo a niveles superiores al 15% e indujo una caída de la economía en 1999 (Gráfica 2c). Sin embargo, ello no ha contenido la descolgada del déficit fiscal del Gobierno Central y la caída en la inversión sobre el PIB (Gráfica 2d).

Gráfica 2.c Indicadores seleccionados para 1980-2002

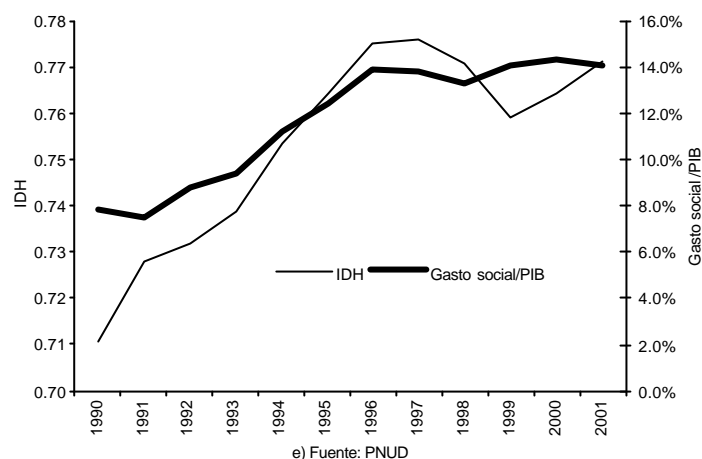


Gráfica 2.d. Indicadores seleccionados para 1980-2002



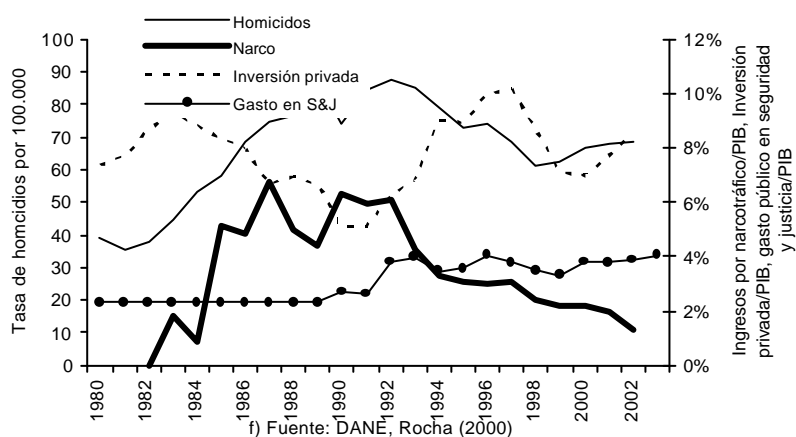
El contrato social de la apertura de un Estado que incrementara las coberturas sociales de protección ante la mayor exposición a las perturbaciones externas y ha permitido que gracias al creciente gasto social se halla logrado visibles progresos en las condiciones de vida de la población, sin ser efectivamente avalado desde el punto de vista tributario (Gráfica 2e). De hecho, el estatuto tributario es una amplia y actualizada compilación de toda suerte de exenciones que anualmente pueden sumar 5% del PIB, que ilustran en toda su riqueza la lógica de la acción colectiva.

Gráfica 2.e. Indicadores seleccionados para 1980-2002



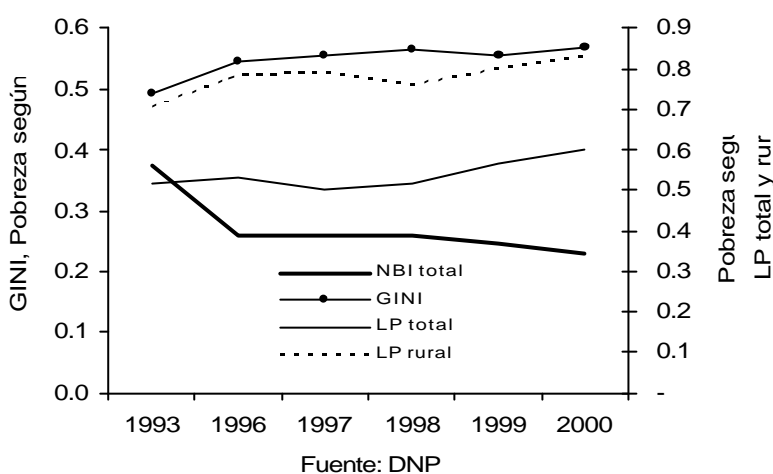
El narcotráfico, el crimen organizado, el tráfico de armas y el terrorismo todos con nexos internacionales, revelan en Colombia una faceta indeseada y violenta de la globalización, que data de antes de la apertura. La inserción de Colombia a la economía ilegal del narcotráfico se dio preciso durante la economía cerrada, con notables costos económicos sobre la estabilidad sociopolítica y el crecimiento. Aunque los ingresos por narcotráfico nunca superaron un 6% del PIB, su dinámica ha explicado la trayectoria del índice de criminalidad y su elevado nivel en términos internacionales (Gráfica 2f). Precisamente, los mayores niveles de esta actividad coinciden con las menores tasas de inversión privada y muestran como la criminalidad deterioró el clima de los negocios y que ello precisamente se dio con mayor intensidad en la época que existían mayores controles al sector externo y la precaria institucionalidad permitió el florecimiento de la economía subterránea.

Gráfica 2.f. Indicadores seleccionados para 1980-2002



La magnitud de la pobreza en Colombia sigue muy elevada y constituye una limitación importante frente a la globalización y a la vez un factor de vulnerabilidad, de hecho las perturbaciones externas allí se transmiten con mayor rigor, tal como lo refleja el repunte en la pobreza medida por ingresos desde finales de los años 90, y explicado por la recesión de 1999, acompañada de una evidente ampliación de la brecha frente al nivel rural, donde precisamente los problemas de inestabilidad sociopolítica se encuentran tienen una mayor intensidad. (Baldión, 2002). La pobreza medida según NBI siguió reduciéndose con un leve repunte a finales de la década (Gráfica 3). En contraste la desigualdad medida a través del GINI creció respecto a los años 80 y también repuntó con la recesión. Dejando claro que la inestabilidad macroeconómica profundiza la polarización y que la apertura de los mercados también la favoreció.

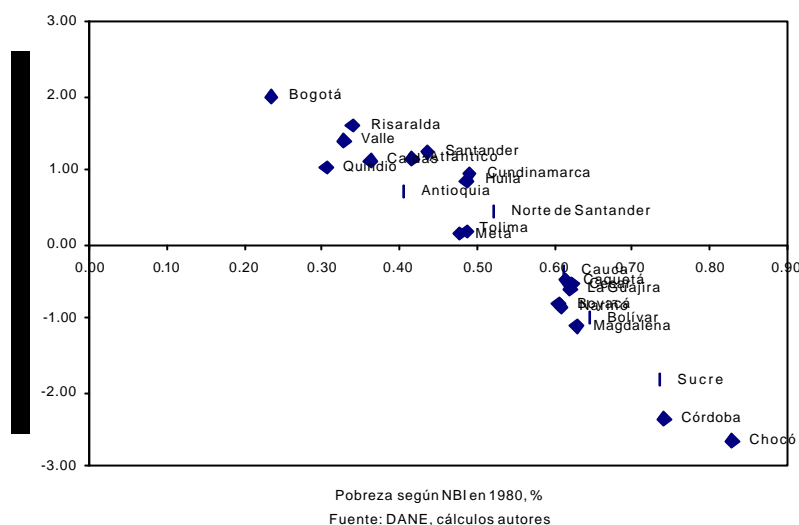
Gráfica 3. Indicadores de pobreza y desigualdad



En Colombia la pobreza no sólo ha limitado las potencialidades que ofrece el tamaño del mercado doméstico, sino que de hecho ha favorecido la inestabilidad sociopolítica. A nivel rural las carencias de la población han favorecido la conexión del narcotráfico con la inestabilidad sociopolítica, a través de la proliferación de grupos de extrema ideología y el narcotráfico (Sánchez y otros, 2003), con un desbordamiento del aparato de seguridad y justicia (Echeverri y Partow, 1999) y necesariamente una pérdida de crecimiento, tal como lo han recogido numerosos trabajos (Cárdenas, 2002).

Sin embargo, pese al narcotráfico, el riesgo de repunte en la criminalidad y las pérdidas en crecimiento habrían sido mayores, de no haberse dado en el pasado reciente progresos en los indicadores económicos y sociales, dado que durante las últimas dos décadas se registraron mejoras significativas en las condiciones de vida de la población, los progresos en capital humano, internacionalización y gestión fiscal, apuntalaron las condiciones para una mayor senda de crecimiento. La Gráfica 4 muestra que el grupo de departamentos con mayor pobreza experimentaron pérdidas en su tasa de crecimiento hasta por 2,8 puntos porcentuales, mientras que en el otro extremo están el resto del país con ganancias hasta por 2 puntos porcentuales (Rocha y Martínez, 2003).

Gráfica 4. Estimación del efecto de la pobreza sobre la tasa de crecimiento



ALTERNATIVAS PARA EL CRECIMIENTO

Si para los hacedores de políticas las reformas de los años 90 estuvieron inspiradas en el Consenso de Washington, para la ciencia económica la interpretación de los problemas del desarrollo evidentemente ha estado influenciado por una aproximación teórica mucho más formalizada, rica en métodos en la utilización de cuantitativos, pero mucho más especializada que en el pasado, con el costo de la compartimentalización de los diagnósticos e implementación de políticas con la consecuente ausencia de integralidad y coordinación de la diversa agenda de políticas públicas.

La adopción de reglas monetarias y esquemas de consistencia macroeconómica, inspiraron políticas privilegiando la estabilización sobre el crecimiento, el empleo y la tasa de cambio, así como haciendo abstracción sobre sus repercusiones sobre la política comercial, sectorial y social. La nueva teoría del crecimiento económico inspirada en las trayectorias de equilibrio estacionario haciendo abstracción de sectores, precios, tasas de cambio y tasas de interés, incorporó los temas sociales a infraestructura, las instituciones, lo social y la tecnología a las políticas de desarrollo, pero dejando de lado las políticas comerciales, sectoriales y macroeconómicas. En comercio exterior el resurgimiento de la interpretación de la ventaja comparativa, distrajo el análisis de las estrategias de política comercial y de los vínculos con la política sectorial, dejando de lado consideraciones sociales y macroeconómicas. La economía laboral analizando un mercado de factores al margen de consideraciones tecnológicas y de preferencias en el entorno ha buscado interpretar los cambios en los niveles de empleo. Y esta compartimentalización de la formación económica se podría seguir ilustrando en las diferentes disciplinas que la integran. Un aspecto fundamental a trabajar en las políticas públicas preciso cuando la globalización exige abordar los nexos entre mercados y bienestar, en temas cruciales como pobreza y equidad.

Alternativamente, están aflorando planteamientos hacia la integralidad de políticas sobre cuál debería ser el rol de las políticas de desarrollo en el nuevo orden global, reconociendo la polarización de los niveles de ingreso en la economía mundial y la necesidad de una globalización donde se garanticen una adecuada provisión de bienes públicos, el fortalecimiento del respecto a los derechos humanos y la mitigación de los efectos de las asimetrías de la economía mundial, en la movilidad del mercado de factores, en vulnerabilidad a los choques externos y en el acceso al progreso tecnológico.

Donde las estrategias nacionales de desarrollo debería fundamentarse en una visión ampliada de la noción de estabilidad macroeconómica, reconociendo lo costoso de obviarla, pero dándole la valoración de objetivo intermedio para apuntalar el entorno; dotarla de instrumentos anticíclicos en la regulación

prudencial, en la política fiscal, monetaria y cambiaria; complementarla de políticas sectoriales basadas en estrategias de competitividad que corrijan fallas de mercado y fomenten externalidades. Además que las estrategias de desarrollo deben promover la equidad través de políticas sociales basadas en principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, que deberían ser complementadas con esfuerzos para ampliar los mercados internos permitiendo el acceso efectivo a las poblaciones ahora excluidas, promoviendo vínculos de la modernidad con la informalidad y favoreciendo la difusión del conocimiento (Ocampo, 2003).

En síntesis, lo anterior pone de presente la necesidad de hacer una relectura de la teorías del crecimiento económico y del desarrollo para la interpretación de los problemas de Colombia, al margen de las modas ideológicas y haciendo énfasis en el estudio de casos de la instrumentación de políticas, su monitoreo y evaluación a la luz de consideraciones de economía política. De tal forma que la política económica tenga más pragmatismo y menos ideología, transparencia e institucionalidad, concertación y legitimidad, equidad y sostenibilidad, mayor globalización y autonomía.

BIBLIOGRAFÍA

- Baldión, E, "Impacto social de la crisis: diferencias urbano-rural " Documento SISD 31. DNP. Disponible en www.dnp.gov.co
- Banco Mundial, (2001) "Lucha contra la pobreza", Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001
- Banco Mundial, (2001) "El Estado en un mundo en transformación", Informe sobre el Desarrollo Mundial.
- Cohen A. and F. Gunter (1992) Trade Reform in Colombia: 1990-94" in The Colombian Economy: Issues of Trade and Development, Foreword by Rodolfo Segovia. Westview Press, Boulder, Colorado
- De Soto, H. (2000). El misterio del capital. 2000
- Echeverry, J y Z. Partow (1998) "Porqué la justicia no responde al crimen: el caso de la cocaína en Colombia" En Corrupción, crimen y justicia : Una Perspectiva Económica. Compilado por Mauricio Cárdenas, Roberto Steiner. --Tercer Mundo Editores.
- Heritage Foundation (2003) Índice de Libertad Económica 2003
- Giddens, A (1999) Runaway world, how globalization is reshaping our lives. Profile books.
- Montenegro, S. (2003) "Qué hace un país propenso a una guerra civil" *Hacia una economía sostenible, Conflicto y posconflicto en Colombia. Stiglitz, Rodrik y otros expertos hablan sobre le modelo de desarrollo y el conflicto armado del país.* Editores Asdi, Conciencias y Fundación Agenda Colombia.
- Ocampo, J. (2003) "Development and the Golbal Order" in *Rethinking development economics: an introduction* Chang H. Editor
- PNUD (2003) El informe sobre el desarrollo humano 2003. Disponible en www.pnud.org
- Sánchez, F., A. Solimano y M. Formisano (2002) "Conflict, Violent Crime and Criminal Activity in Colombia". Mimeo. November.
- Rocha, R. (2000) La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico. Editores UNDCP y Siglo del Hombre. Bogotá.
- Rocha, R. y H. Martínez (2003) "Pauvreté, crime et croissance en Colombia: disparités regionales" en *Reveu Tiers Monde* No 176 octubre-décembre.
- Rodrik, D. (2000) "Development strategies for the next century". Harvard University, February
- Sen, A. (1999) *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta, 1999.
- Sen, A. (2004) "Juicios sobre la globalización" en *Perspectiva* No 2 sin fecha. Disponible en www.revistaprespectica.com
- UNCTAD (2003) Trade and Development Report, 2003 Disponible en www.unctad.org
- Wacziarg, R y K. Horn (2003) " Trade liberalization and growth: new evidence" NBER Working Paper, No. 10152

Dividiré mi intervención en dos partes. En la primera de ellas, incidiré sobre la realidad de los niños que viven en situación de calle, con un énfasis especial en el consumo de drogas; en la segunda, hablaré de intervención o, mejor, de la propuesta de intervención que, junto a nuestra asociación hermana, Niños de Papel, venimos desarrollando en las ciudades de Bucaramanga y Cartagena de Indias, Colombia. También he de señalar, antes de continuar, que todas las afirmaciones que hago en el marco de estas jornadas nacen de este trabajo de acción e intervención con niños de la calle colombianos. Por último quiero matizar que el empleo de la denominación Niños de la Calle se hace a efectos puramente académicos. Desde un punto de vista de intervención, y aún en defensa de su dignidad, debemos ver al niño, niña o joven en su individualidad y no como la representación de una problemática que pueda condicionar o limitar su proceso de reintegración o inclusión social.

Aunque en muchos países del mundo sean ya parte del paisaje urbano de sus ciudades más importantes, en ocasiones de una forma evidente, en otras, de una forma menos visible y con nuevas denominaciones (P.ej: *menores no acompañados*), es difícil saber cuantos niños, niñas y jóvenes se encuentran en esta situación. Las ineludibles distorsiones políticas y la imposibilidad lógica de llevar un registro actualizado no facilitan este trabajo de cuantificación⁴.

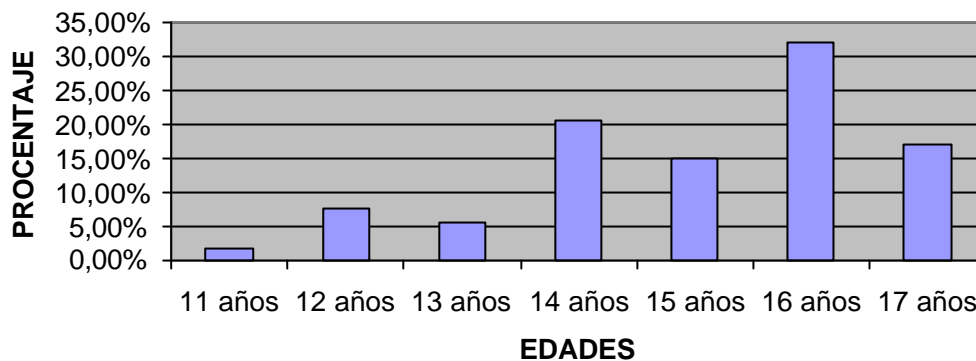
Parece más lógico entonces comenzar con una caracterización subjetiva de los protagonistas de esta ponencia. Para conseguir que en un menor se desvincule de la calle no basta con ofrecerle un techo, comida, ropa o educación. Un niño de la calle no es aquel que, por falta de alternativas, se ve obligado a vivir o trabajar en el medio callejero, sea con sus familias, sea sólo. Un niño de la calle (un gamín colombiano, un menino de rua, un menor no acompañado, etc) es aquel que, de forma reiterada, prefiere la calle a otras alternativas existentes. Son menores que han encontrado en el medio callejero las herramientas necesarias para subsistir y, de alguna manera, superar su principal carencia: la falta de afecto.

Según nuestras estadísticas, referidas a las ciudad de Bucaramanga y Cartagena de Indias, la edad que, como media, tiene el menor que se encuentra en situación de calle es inferior a los 14 años, si bien esta cifra varía según países y ciudades. Estos mismos estudios también nos dicen que en estas ciudades, en el mismo orden, se identifican a más de 42 y 50 niños, niñas y jóvenes mensualmente (más de la mitad ya han sido contactados de forma previa) De estos, más del 80-90 % son niños y jóvenes y el resto, 20-10 %, son niñas. Tenemos dos hipótesis para justificar esta falta de paridad, según la primera, el medio es extremadamente agresivo para las niñas y jóvenes, según la segunda, las niñas tienen otro tipo de alternativas, como puede ser la prostitución.

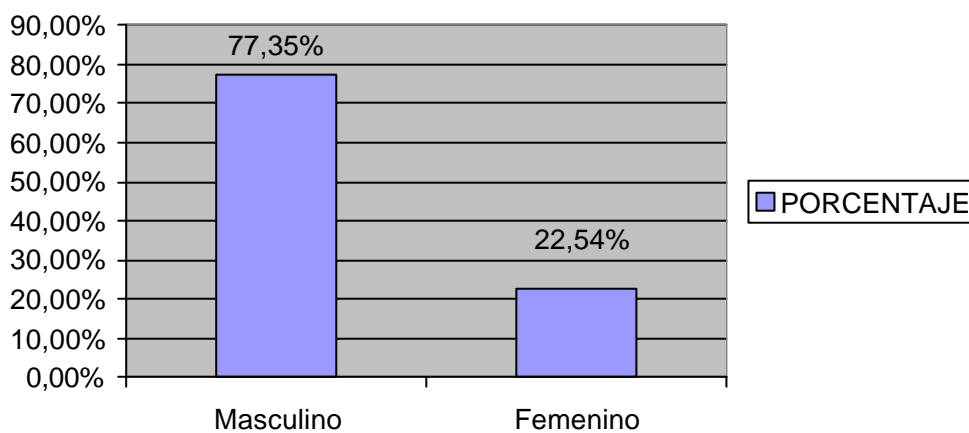
A continuación presentamos, unas gráficas que nos muestra una fotografía de la realidad de calle en el mes de abril del 2004, en la ciudad de Cartagena de Indias. Durante este mes se contactó e identificó a más de 50 menores:

⁴ Un cifra escalofriante es la que propone PANGAEA que en su *Street Children's Community Children's Public Library*, 2004, habla de más de 150 millones de niños en la calle. La web <http://www.shinealight.org/> aporta multitud de datos para entender el problema

**RANGO DE EDAD DE NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES
HABITANTES DE CALLE ATENDIDOS EN EL MES DE
ABRIL DEL 2004**



**GENERO DE LA POBLACIÓN DE CALLE ATENDIDA EN
ABRIL 2004**



Características comunes a los menores de la calle:

- Consumo de drogas: la mayoría son politoxicómanos. En consecuencia, existe un elevado deterioro físico y psicológico y altos niveles de ansiedad.
- Han sido maltratados tanto física como psíquicamente. En ocasiones también han sido objeto de abusos sexuales. Carecen de familias presentes en sus vidas desde muy temprana edad y en el caso de tener relaciones familiares estas son inadecuadas. Tienen graves carencias afectivas. .
- Negación de perspectivas de vida. Falta de conciencia sobre el concepto "futuro". Razona sobre elementos cercanos, reales y tangibles. Le cuesta generalizar y abstraer.
- Son objeto de abandono social e institucional.

- Presentan deterioro en el proceso de crecimiento físico e intelectual (y de aprendizaje). Altos niveles de analfabetismo, carencias nutricionales y enfermedades
- Pérdida de hábitos sociales y simultánea asimilación de valores propios del esquema callejero.
- Inadecuadas relaciones interpersonales. En ocasiones se le ve aislado del contexto de pares.
- Utiliza con mucha frecuencia la agresividad como mecanismo de comunicación, resolución de problemas o consecución de recursos.
- Utiliza la mentira como mecanismo de protección y supervivencia.
- Su curiosidad tiene un carácter pragmático. Es decir, le interesa más el cómo y el para qué, que el qué o el porqué.
- No tiene conciencia de su problemática. Presenta resistencia al cambio. Su razonamiento es de carácter intuitivo, global y sintético.
- Su motivación se acciona por necesidades inmediatas y útiles. Sus metas son a corto plazo ya que necesita ver pronto el fruto de su esfuerzo. La motivación de logro, de superación personal, tiene escasa fuerza para él.
- Su vocabulario está integrado por palabras "argot" en el que destaca la creatividad para la elaboración de expresiones gráficas y onomatopéyicas. Utiliza frases cortas, coordinadas, enunciativas e imperativas. Amplia comunicación no-verbal.
- Desarrollo notable de la motricidad gruesa, la rapidez, la fuerza y el equilibrio. La motricidad fina, en cambio, la desarrollan de forma tardía e imprecisa.
- Los lazos, redes o vínculos que establecen están basados en criterios de protección y seguridad. No obstante, le otorgan un gran valor a la amistad.
- Generalmente está indocumentado. Utilizan distintos nombres o apodos ("chapas") para identificarse.
- Utiliza el robo y la mendicidad para conseguir dinero y comida.
- Es solidario en situaciones que atentan contra su seguridad y la de sus compañeros. Responde positivamente a las muestras de afecto que recibe.
- Es sensible frente a otros y en especial frente a aquellos más pequeños y desvalidos.

Todo lo anterior representa un estado ya alcanzado que nos exige una respuesta inmediata. No olvidemos que cuanto más tiempo permanezca el menor en la calle, más se acusarán estos rasgos, más difícil será su recuperación y mayor la probabilidad de caer en estados mentales de difícil recuperación.

Así, renunciamos de forma expresa a hablar de las razones que pueden motivar la salida, en ocasiones huida, al medio callejero. Cada niño es un mundo y arrastra una vivencia única y personal. Hablar de todas ellas o buscar un estereotipo es una labor estéril. No es posible generalizar. Por esto, teniendo en cuenta además, los objetivos trazados para esta ponencia, parece más lógico hablar del lugar en el que se integran y no del que provienen; hablar de las razones que hacen que permanezcan en el medio y no de las razones que le llevan a él. Además, ese lugar de origen, que originó la expulsión del menor al medio callejero, no es precisamente debe tomarse como modelo de referencia ya que ha demostrado su ineficiencia frente a las necesidades del menor.

Desde la calle, por el contrario, si podemos hablar de ellos como un grupo, como una especie de sociedad aparte que se rige por sus propias normas, valores y códigos de conducta. La realidad de la calle. Cientos de personas deambulando y buscando su sustento. Emboladores (limpiabotas), mendigos, recicladores, drogadictos, vendedores ambulantes, prostitutas, ladrones, locos, borrachos, conforman un universo tan real como inconcebible. Un mundo donde nadie te garantiza la supervivencia y la muerte es algo cotidiano ("*o tumbas o te tumban*").

Frente a esta realidad tan hostil, el niño reacciona en múltiples direcciones. En primer término, asimila la cultura callejera y, con el tiempo, se identifica con ella. Pero existen rasgos aún más marcados. De hecho, lo primero que percibes es su madurez. Así, con tan sólo 10 años, o incluso menos, han vivido

cosas que ni siquiera nuestra imaginación puede intuir. ¡Que extraña es la dialéctica entre la edad y la experiencia! ¡Que distinto pasa el tiempo para quien cada día es el primero, o el último! La agresividad del medio le obliga a crecer y le agudiza el ingenio. Puede que no sepa leer ni escribir, pero nadie le engañará en sus negocios. Esta madurez también se percibe en la interiorización que realiza de los códigos de conducta a los que ya me he referido y que constituyen, en definitiva, el substrato de las relaciones sociales de los habitantes de calle. En este sentido, destacaría la aprehensión de una de sus normas principales cuya vulneración garantiza, sino la muerte, sí el desprecio seguro del resto de sus compañeros: ser un chivato (*"sapo"*) es, sin duda, el peor delito que se puede cometer. De hecho, quien resulta apresado (*"encanado"*) por la denuncia de un compañero desarrolla un sentimiento de venganza que no cesa hasta que resulta satisfecho.

Otro rasgo característico es la importancia y la función de los compañeros. En la calle, el grupo de iguales es su principal e indispensable apoyo. Suple la necesidad de apego, desarrolla el sentido de pertenencia y facilita la continuidad del menor en el medio. En Colombia, los niños de la calle se agrupan en distintas "galladas" (bandas), que adquieren la denominación del lugar donde "parchan" (lugar en el que se reúnen para dormir o consumir) y en muchas ocasiones están enfrentadas. Las galladas están claramente jerarquizadas. Cada miembro cumple una función para el grupo y el líder, que puede ser positivo o negativo, las distribuye. Normalmente los pequeños se encargarán de retacar (pedir) y los mayores de la protección del grupo, de conseguir las drogas y, cuando la mendicidad no es suficiente, de organizar los robos. Lo que sin duda resulta sorprendente son las actitudes y la relación intergrupala. Por un lado, existe un gran sentido de la solidaridad entre los miembros de la gallada (-si alguno de ellos consigue comida, dinero o drogas, lo distribuirá entre todos sus compañeros; si alguno cae enfermo o herido, el resto correrá en busca de ayuda-); por el otro, son muy numerosos los episodios de enfrentamiento y violencia que se observan en el interior del grupo (y también hacia fuera). Estos enfrentamientos, que se producen con las distintas armas de que disponen (picos de botella, piedras, navajas, etc), suelen terminar en los hospitales de la zona. Lo que más nos sorprende es que estas situaciones, lejos de desintegrar la gallada, la fortalecen. Las cicatrices son una suerte de medallas ganadas en el campo de batalla.

Pero, sin lugar a dudas, una de las características definitorias de los niños de la calle, y sobre todo los colombianos, es el consumo de drogas. No en vano, es muy usual que el proceso de crecimiento del menor en el medio, venga acompañado de un cambio progresivo en las sustancias de consumo. Inhala pegamento si es pequeño, marihuana cuando está un poco más crecido, basuco si es ya un adolescente y, por último, si sobrevive y se convierte en adulto, dejará de consumir. El consumo ayuda a quitarse de encima el hambre o el frío pero, su principal virtud, la razón de su influencia, es que parece aminorar el dolor moral de la pérdida total del afecto de sus consanguíneos.

En cuanto la edad de inicio en el consumo, esta suele producirse durante las primeras semanas de vida en la calle. El proceso de deterioro es muy rápido, pero, la misma rapidez, también se produce su recuperación.

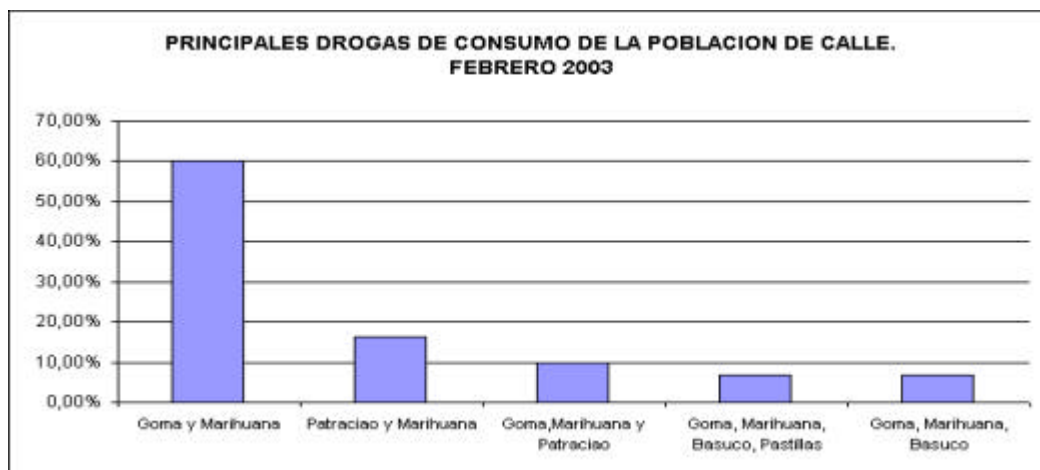
Las sustancias de consumo más relevantes:

- Inhalantes como el pegamento (pega) y las gasolinas (sacol). Los efectos inmediatos son mejora del humor, euforia, alegría, alucinaciones y trastornos en la conducta; pasado este efecto inmediato puede generar depresión, somnolencia, palidez y, a largo plazo, pérdida de memoria, agresividad, afecciones renales, cardíacas y respiratorias. En cuanto a la dependencia, si bien no existe un consenso, en nuestra opinión es más de carácter psicológico que físico. Como ya dijimos, los inhalantes son más característicos en los primeros años de vida en la calle, en los casos en los que el menor inicia su recorrido en una edad temprana.

- Marihuana. Relaja, desinhibe y puede facilitar las relaciones sociales. Los efectos de su consumo son de rápida aparición y varían según la dosis, el tipo y las características de quien lo consume. Puede producir confusión, letargo y, de forma menos usual, estados de ansiedad y pánico. Como principal riesgo se suele proponer el muy discutido síndrome amotivacional, caracterizado por la apatía y pérdida de intereses en la persona que consume, sobre todo cuando es de forma continuada. En Colombia, como país productor, el consumo de marihuana está muy extendido, especialmente en los sectores marginales.
- Basuco o pasta de coca. Su consumo está muy extendido entre los habitantes de la calle. Lo mezclan con ceniza de cigarrillo y con limadura de ladrillo. Lo fuman en pipa y es enormemente adictivo. La dependencia es de carácter físico y psicológico. Los efectos son hiperactividad, falta de apetito, taquicardia. Es una droga que utilizan mucho para robar en cuanto refuerza su agresividad y, aparentemente, les mantiene alerta. Es, quizás, el más destructivo, al menos externamente.
- También hemos detectado altos niveles de alcoholismo, sobre todo en los mayores. Utilizan el alcohol de quemar, de curar heridas, en ocasiones lo rebajan con agua o con coca cola. Lo llaman *chamberlain*. Supongo que no es necesario relacionar los perjuicios que puede ocasionar al organismo este tipo de consumo.

En la mayor parte de los casos, consumen simultáneamente más de una de las sustancias descritas. Esta politoxicomanía sólo sin interrumpe con episodios aislados de consumo de sustancias más "exclusivas", cómo la cocaína o las "pepas" (éxtasis, etc).

Esta gráfica se refiere a la modalidad de consumo y ha sido realizada junto a menores de calle en la ciudad de Cartagena de Indias.



Han pasado más de doce años desde que la Asociación Niños de Papel comenzó a trabajar para mejorar las condiciones de vida y las perspectivas de futuro de niños, niñas y jóvenes de la calle en las ciudades de Bucaramanga y Cartagena de Indias, Colombia. Los últimos ocho ha contado con el apoyo de la ONGD española Mundo Cooperante. Este trabajo conjunto, lleno de errores y aprendizajes, ha permitido configurar un modelo de atención integral y sostenible para niños, niñas y jóvenes en dificultad. En la creación de este modelo también han participado más de 70 voluntarios españoles que, durante los últimos años, han podido viajar al terreno y contribuir de forma directa en la configuración del modelo. Actualmente, tenemos una capacidad de atención instalada, normalizada y especializada, superior a los

400 menores, además, realizamos una media de 3.200 intervenciones y acompañamientos anuales en el medio callejero y somos un referente seguro para todos los habitantes de calle, en especial los niños, de las ciudades de Bucaramanga y Cartagena de Indias. Del mismo modo, estamos desarrollando una estrategia que, mediante el desarrollo de distintas unidades estratégicas de negocio, nos permita alcanzar la plena autosostenibilidad en un plazo cercano al tiempo que ampliamos la oferta de capacitación laboral a la que pueden acceder nuestros beneficiarios.

Durante estos años de trabajo, hemos recibido apoyos de distintas instituciones públicas y privadas. Entre estas queremos destacar aquí el valioso aporte de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha. En el año 2002 esta entidad nos aprobó un proyecto a dos años, con componentes de capacitación e investigación, que nos ha permitido mejorar los niveles de formación de nuestros trabajadores, ampliar los conocimientos sobre la población objeto y mejorar el modelo de intervención que veníamos desarrollando.

Nuestra propuesta parte de una especial concepción del menor, que establece los fundamentos o directrices que deben orientar tanto los procesos técnicos como los administrativos:

Defensa comprometida a los derechos del niño y, en especial, a su Convención de Derechos. Los menores son seres en permanente cambio. Por esto, reconocemos, apoyamos y hemos comprobado que es posible un desarrollo integral con independencia del proceso o la situación de origen. No hay menor irrecuperable.

Reconocemos a la libertad como un derecho fundamental del ser humano, con independencia de su edad. Que el menor permanezca o no con nosotros dependerá, en consecuencia, de su voluntad. Nuestro trabajo es conquistar esa voluntad mediante la oferta de alternativas adecuadas a sus necesidades.

Los menores han de ser sujetos activos en su propio desarrollo. La opinión del menor se tendrá en cuenta a la hora de tomar una decisión que le pudiera afectar.

Bajo estas premisas, nuestro Programa de Atención se compone de una serie de procesos independientes que, a su vez, se encuentran ampliamente relacionados. Se trata de ofrecer al menor, siempre desde su libertad, una alternativa de cambio fácil y progresivo. Este Programa se ha configurado en el tiempo, es decir, conforme se detectaban necesidades, se han ido creando los distintos recursos. El producto final de este trabajo, que puede durar varios años, se concreta en menores que han superado sus problemáticas y se encuentra completamente integrados, social y laboralmente. Estos procesos, que se dirigen tanto a niños como a niñas y jóvenes, son:

- **Desvinculación del medio – Rescate en Calle.** Son procesos de escucha, comprensión y aceptación de la problemática. Se motiva al menor para la desvinculación voluntaria del medio (prostitución, guerrilla, calle, explotación, droga...), ofreciéndole alternativas de vida acordes con su situación.
- **Centro de Atención, Diagnóstico y Remisión.** La meta es la obtención, en un tiempo determinado (máximo dos meses) de un diagnóstico individual e interdisciplinario que establezca con precisión cual es el nivel de deterioro y las potencialidades del menor como punto de arranque para, en base a estas variables, configurar una intervención adecuada que después se presenta al menor como su Proyecto de Vida. Se diseñan las rutas o itinerarios que debe seguir el menor para acceder a una vida completamente normalizada. Actualmente, tenemos dos centros con estas características, uno en Bucaramanga y otro en Cartagena.
- **Atención Especializada.** Son programas desarrollados para atender problemáticas específicas: drogadicción, embarazos precoces, jóvenes guerrilleros... Entre estos, habida cuenta de la temática de esta jornada, quiero destacar aquí la creación de cuatro comunidades terapéuticas, dos en Bucaramanga (una para niños y otra para niñas) y dos en Cartagena de Indias (idem),

que se han creado para atender una de las principales problemáticas que arrastran estos menores, el consumo de drogas.

- **Hogares de Acogida.** Que ofrecen a los niños, niñas y jóvenes ambientes adecuados para su desarrollo al tiempo que garantizan la reinserción social y comunitaria del menor en dificultad. Entre las dos ciudades disponemos de más de 13 hogares de este tipo
- **Talleres Productivos.** Son procesos productivos con capacidad de competir en el mercado y dirigidos tanto a la autosostenibilidad del Programa como al capacitación laboral de los menores integrados en los distintos programas. Estos procesos de aprendizaje se complementan con la oferta educativa de la ciudad de referencia. Actualmente, disponemos de dos Cafés Restaurante (uno por ciudad), dos Panaderías (una por ciudad), dos granjas (una por ciudad), una Imprenta (Bucaramanga) y una carpintería (Cartagena de Indias). Todas estas unidades estratégicas de negocio utilizan la denominación "...Con Un Propósito".
- **Hogares de Egreso.** Que faciliten y garanticen la reinserción laboral y social de aquellos menores que van alcanzando su mayoría de edad.

La propia configuración del modelo que, como ya dijimos, se basa en la individualidad y en la libertad, hace que no todos los menores con los que trabajamos se integren de forma definitiva en el Programa. Incluso hay casos en los que el menor, después de un periodo de relativa normalidad, que puede durar varios meses o años, recae de nuevo en el estado de origen. Estas situaciones, enormemente frustrantes, nos obligan a readequar y pensar de nuevo nuestra acción e intervención.

No obstante, pese a todos los inconvenientes, hemos comprobado que es posible, que una respuesta adecuada puede modificar completamente las perspectivas de futuro de un niño en grave dificultad. Han sido muchos los niños, niñas y jóvenes que se han beneficiado de nuestros esfuerzos. Por esto, por que sólo uno de estos casos justifican todos nuestros esfuerzos, queremos animaros a trabajar con nosotros. Tenemos soluciones y queremos que seas parte de ellas

La segunda parte de la convocatoria que nos han hecho no tiene que ver con el tema de drogas sino que tiene que ver, más bien, con el tema de la cooperación al desarrollo, donde he desarrollado mi experiencia profesional y es en lo que actualmente estoy trabajando.

Es por eso que la organización de la presentación la he estructurado en tres partes. En la primera parte trato de hacer un diagnóstico social y socioeducativo de cómo están las cosas en Latinoamérica. La segunda parte tendría que ver con alguna especie de debate, o de reflexión colectiva, que me gustaría generar acerca de la cooperación y los modelos de cooperación, a los cuales estamos tendiendo o encarnando nosotros, ya sea como cooperantes o como los que reciben la ayuda. Y por último, cuáles serían para nosotros las alternativas a lo que nosotros llamamos una cooperación atomizada, basada en mi experiencia en el proyecto RETEC. Tenemos una idea bastante crítica respecto a los programas de cooperación. Esto significa que, particularmente yo soy argentina, pero trabajo en una consultora europea, y nos parece que algunas cuestiones pueden ser críticas respecto a la cooperación y a cómo se vive la cooperación desde los países latinoamericanos.

Un primer planteamiento que debería hacer es que no se conoce realmente y de forma concreta la realidad latinoamericana en muchos sectores de la población europea. Los programas de cooperación plantean alternativas que se dan referidas a ciertos sectores, pero no lo hacen de forma integral, operando sobre los vectores macro, sobre los temas que son estructurales. En vez de atacar las causas de los problemas desde vectores macro que a largo o a medio plazo podríamos avanzar sobre alguna solución, se elaboran muchos proyectos de tipo parcializado que dan respuesta a algunos problemas en un período de tiempo, que es el que dura el proyecto, pero después dejan sin cubrir muchas necesidades de la población concreta y real en los países.

En cuanto al diagnóstico social, me parecía que era necesario en primera instancia conocer cuál es el diagnóstico social en Latinoamérica. Para ello he elegido cuatro aspectos que me parecen centrales que tienen que ver con la pobreza, el hambre, el empleo y el gasto social.

En primer lugar decir que en la sociedad latinoamericana, y no quiero ser generalista, porque como han dicho otros ponentes, cada sociedad y cada país responde a una realidad muy heterogénea, aún así podemos decir que en Latinoamérica se da un fenómeno, que es innegable, que es la inequidad que hay dentro de los propios países. Esto significa que hay un 5% de población rica que recibe el 25% del ingreso total. En cambio, hay un 30% de la población más pobre que recibe solo el 7,6%. Latinoamérica es donde se dan las mayores polaridades sociales del globo terráqueo. Esto es así, y se puede comprobar en todos los informes de la CEPAL, de Naciones Unidas o del Banco Mundial. En todos ellos se insiste en la polaridad social dentro de la propia Latinoamérica.

Respecto a la pobreza podemos afirmar que a partir de finales de los noventa, hay un incremento muy importante de la pobreza en todos los países de Latinoamérica. Se ha pasado de cifras que rondaban el 30% al 60 y 70% de la población pobre, de los cuales el 20% son indigentes. Casos como Ecuador o Argentina que a partir del año 1999, 2000 y 2001 se ha disparado, se ha duplicado el número de pobres e indigentes.

En segundo lugar el hambre, que tiene que ver con que un 20% de la población, en muchos lugares, sufre subnutrición. En algunos países como Argentina, Chile o Uruguay esto no es así porque el porcentaje de población es menor, pero aún así en los últimos años se ha agravado. La desnutrición infantil es uno de los indicadores clave para poder hacer una proyección al futuro y saber hacia dónde se encamina una sociedad, y los datos son absolutamente desesperanzadores. Aunque existe una reducción en el porcentaje, lo cierto es que hay una gran cantidad de niños desnutridos menores de cinco años, y esto tiene consecuencias irreversibles, tanto para su situación actual, para su desarrollo cognitivo y su desarrollo físico actual, como porque esto se va reproduciendo de forma intergeneracional, de forma que los pobres siguen siendo pobres, y además son padres de pobres, conformándose lo que se llama el círculo vicioso de la pobreza.

Con respecto al gasto social, si bien en la década de los noventa hubo un incremento, a finales de esa misma época, en los años 98, 99 y 2000, se ha producido una reducción de ese gasto social, y esto se puede ver si se analizan los gastos de forma parcializada, por ejemplo, el gasto en educación, en salud, en seguridad social, en vivienda. Se constata en todos los países que hubo un retroceso con respecto al gasto social. También es cierto que el tema de educación y salud es algo en lo que los gobiernos están haciendo una especial aportación y un especial hincapié.

Con respecto al empleo, la región tiene una tasa de población activa aproximadamente del 90% pero, aún así, la tasa de desocupación oficial (que como ustedes saben siempre las tasas oficiales no son la realidad) es del 9 o 10%. Todo lo que tiene que ver con un trabajo informal ronda el 60 o el 65% en algunos países. De estas personas que están trabajando en sectores informales y, por tanto, precarios, el 35% tiene unas condiciones de trabajo tremendamente precarias, es decir, sin contratos de trabajo, en sectores totalmente informales y en sectores que no tienen ningún tipo de cobertura social, lo que nosotros llamamos, o se llama aquí, Seguridad Social, sin ningún tipo de cobertura.

Para enfocar la presentación de forma más cualitativa, y no tan cuantitativa, he armado un cuadro que presenta la realidad social. Un árbol de problemas en el que se darían una serie de crisis de tipo institucional, productivo y social que hacen que existan ciertas consecuencias que se observa en la estructura concentradora de bienes de capital y consumo. Es decir, en América Latina existe una cantidad de gente, poca, que concentra los bienes de capital y los bienes de consumo y esto se ve reflejado en distintas consecuencias. Por un lado el principio de igualdad de oportunidades que responde a la crisis institucional. Como ustedes saben el Estado es omnipresente pero en América Latina tiene dimensiones grandes que, sin embargo, no responden de una forma eficiente o de la forma esperada a lo que facilitaría esta igualdad de oportunidades. Una crisis productiva que produciría una quiebra del modelo de reparto del trabajo. Y por último una crisis social y de los modelos de seguridad colectiva, seguridad básica como salud, seguridad social, jubilaciones, etc.



En el ámbito del diagnóstico educativo nos centraremos en la educación técnica, que es en la que estamos desarrollando el Proyecto RETEC, en Ecuador, que es un proyecto sobre el reforzamiento de la educación técnica. Me parecía importante que conocieran algunos números de la realidad socioeducativa latinoamericana en general, y ecuatoriana en particular, para conocer de forma cuantitativa y cualitativa cuál es la realidad.

En América Latina destacaríamos tres apartados:

1) Por un lado, el acceso a la educación se ha generalizado, lo que significa que, por ejemplo, en la educación primaria el 90% de los niños asiste a la escuela (aunque el que se matriculen en la escuela no significa que la acaben finalmente), el 90% en primaria, el 60% en secundaria y el 30% o el 27%, más o menos, en educación superior. El analfabetismo, que era un problema bastante importante, también se ha reducido y, en la actualidad, se manejan datos del 13 o el 10%, por ejemplo en el caso de Ecuador.

2) Con respecto a la calidad, algo que se reclama desde múltiples clases sociales es que si bien se ha universalizado el acceso a la educación (aunque ya vimos que, por ejemplo, en la escuela secundaria todavía no es masiva), la calidad de la educación que se recibe es deficiente. Y se evidencia en que el gasto medio por cada alumno es muy inferior que en los países industrializados. También la tasa de niños que repiten curso es muy elevada, así el 30% de los niños que asisten a la escuela primaria repiten, y el tiempo que permanecen en la escuela se alarga mucho, hablamos de entre 10 y 11 años de permanencia en la escuela para cursos que son de un promedio de 7 años. Las tasas de estudios completos son bajas, la mayoría de estudiantes que inician la escuela secundaria, acaban no graduándose. Las pruebas de los puntajes también son bajas, y en esto hay algunos estudios realizados que pueden confirmarlo. Se hacen estudios de calidad en toda Latinoamérica, pero yo les podría hablar del caso de Ecuador donde en un promedio de 100 puntos, los alumnos están sacando 46, lo que nos indica que la tasa en el puntaje a nivel internacional también es bajo. Y por último el rendimiento en ciencia-tecnología, que es muy complicado. Las contribuciones de América Latina a la comunidad científica internacional es marginal y está concentrada sólo en unos pocos países (sólo el 3% de los científicos son latinoamericanos).



3) Los sistemas educativos en América Latina son notoriamente desiguales. Como se indicó, los pobres están concentrados en las escuelas públicas, -de baja calidad- y la mayoría no pasa más allá de este nivel. Las clases altas y medias altas, sin embargo, envían a sus hijos a colegios primarios y secundarios privados en los cuales la calidad es significativamente más alta. La tendencia se acentúa a nivel universitario, donde la mayoría de los alumnos de todas las universidades -públicas o privadas- son de clase media o alta. Sólo una pequeña proporción de niños pobres logra hacer todo el recorrido hasta la universidad.

Un sistema profundamente segmentado, en el cual los pobres reciben una educación que es abiertamente inferior a la que reciben los ricos. Un número desproporcionado de aquellos que repiten y aquellos que desertan son pobres. Incluso, cuando los pobres permanecen en el colegio, tienden a aprender menos.

En la mayoría de los países, los fondos públicos han ido a parar en forma desproporcionada a los niveles más altos, lo que es un reflejo del peso político de los grupos de ingresos altos y medios.


La equidad ha sido tradicionalmente medida en términos de cobertura y matrícula más que en términos de la calidad de los resultados. América Latina está relativamente bien en términos de cobertura; de hecho, la mayoría de los pobres obtiene, por lo menos, alguna enseñanza. Pero cuando redefinimos la equidad en términos de acceso al conocimiento y a las capacidades requeridas por los mercados de trabajo modernos y por las exigencias ciudadanas modernas, y evaluamos el proceso de aprendizaje y sus resultados, se ve que la región está mal.

Debido a la falta de tiempo para la presentación, y para que no se haga más tarde vamos a entrar de lleno en algunos puntos que me parecía importante comentar acerca del Proyecto en el que estoy participando, pero antes, y debido a que este proyecto se enmarca claramente en una acción de cooperación internacional, deberíamos cuestionarnos sobre algunas interrogantes que, cuando preparaba la presentación me surgían:



Tiempo de debate ...

- **¿Cómo articular una cooperación fuerte y eficiente, que fortalezca las estructuras del Estado y la Sociedad Civil?**
- **¿Cómo se convierte la escuela en un espacio social de contención, en sitios donde la familia o el grupo social no puede asegurar el acceso a necesidades básicas?**



14

Datos sobre el Proyecto RETEC

En primer lugar debo decir que para empezar a hablar del proyecto me parece necesario partir de dos evidencias fundamentales de los sistemas educativos.



Dos evidencias, puntos de partida ...

- Por un lado, el fin de la conciencia subjetiva en los sistemas educativos, desde el que fueron concebidos. En el marco de la sociedad cognitiva, es necesario pensar en un nuevo modelo de sistema educativo que responda a necesidades concretas de ciudadanos y contextos reales, abierta al exterior y en búsqueda constante de nuevas maneras de ser y actuar.
- Por otro, la idea de ampliar la visión del rol de la educación en la sociedad del conocimiento, en el que todos los espacios de interacción social se deben percibir como escenarios vivos de aprendizaje.

10

En segundo lugar, todo este planteamiento quiere decir que es necesario redefinir la función social de la Escuela en los siguientes términos.... La escuela debería plantearse como desafío el ser capaz de...

- ENSEÑAR A PENSAR
- GENERAR NUEVOS CONOCIMIENTOS
- DISTRIBUIR EQUITATIVA Y EFICIENTEMENTE LOS CONOCIMIENTOS
- ENSEÑAR A INTERPRETAR LA REALIDAD CAMBIANTE Y A OPERAR EN ENTORNOS DE INCERTIDUMBRE
- PROMOVER LA INICIATIVA INDIVIDUAL Y COLECTIVA

Es por ello que lo nuevo, en el marco de la sociedad cognitiva, resulta ser la necesidad de universalizar el conocimiento y el dominio de los códigos de interpretación, democratizar el conocimiento cuestionador, favorecer la iniciativa individual y Colectiva. Este es el reto de la sociedad moderna.

Ahora sí, si tuviera que sintetizar la organización básica del proyecto, les explicaré que el mismo está desarrollándose:



Proyecto de Reforzamiento de la Educación Técnica. R. del Ecuador

En medio de un proceso de globalización que concentra cada vez en menos países las opciones de producción y empleo, que articula una red mundial de distribución y consumo basada en economías de escala (controlada por cada vez menos operadores), que deja fuera de los mercados financieros y productivos a un conjunto de estados que representan la mitad de la población mundial, ¿cómo seguir preparando a generaciones enteras para empleos inexistentes y pensar que la responsabilidad de la educación para el trabajo, acaba con la certificación y la emisión del título de egresado?

- 150 escuelas Técnicas de todo el Ecuador
- **Organización en red.** Centros de referencia sectorial y territorial y Centros Asociados. Redes de cooperación.
- Fortalecimiento institucional. **Orientación a resultados** de todo el Sistema. **Transparencia** y nueva organización en la gestión educativa.
- **Capacitación** a todos los participantes (Currículum y Gestión)
- Capacitación técnica- curricular a docentes
- Equipamiento a escuelas según especialidad técnica

Como se puede apreciar, los puntos clave del desarrollo del proyecto se centra en el fortalecimiento institucional, formando a los protagonistas directos (acabamos de finalizar el Plan de Capacitación en abril), en cuestiones que tengan que ver con la gestión, sobretodo formación a los equipos directivos. Actualmente se está revisando la capacitación técnica curricular a los docentes, porque se ha modificado también el currículum tradicional. Esto tiene que ver con otro de los componentes del proyecto, el equipamiento técnico. Todas las escuelas que participan en el proyecto han recibido un equipamiento en

la especialidad técnica a la se dedican. Las que son de lácteos en la transformación de lácteos, las que son de carpintería equipamiento para construir muebles... Hasta el momento se daba el caso de que si bien existen las escuelas recibían ayuda en equipamiento, por otro lado los docentes no han recibían una capacitación para realizar un mantenimiento preventivo. Ahí se puede comprobar una disonancia: se otorgan recursos pero si no están vinculados a una capacitación de la gente local, de los docentes técnicos en esa maquinara, esa maquinaria se rompe un día porque falta un tornillo nadie se ocupa de mantenerlo de forma preventiva.

Las etapas o las fases del proyecto RETEC, hasta el momento, han sido:

- la sensibilización,
- la capacitación inicial,
- la estandarización de procesos de gestión institucional y
- la transferencia de recursos para las gestiones.

Actualmente estamos trabajando en el desarrollo de un manual de gestión de instituciones educativas y en una guía para fortalecer los servicios de empleo.

Algo que nos parece central es que un indicador de que la escuela técnica es eficiente no puede ser la cantidad de egresados que produce. En general, en Ecuador todos egresan, los que llegan a final de etapa egresan. Lo que habría que saber es cuál es la trayectoria que tienen a partir de que egresan. ¿Estos egresados tienen salida laboral, se insertan en las áreas donde fueron formados o lo hacen en otras áreas? ¿Terminan trabajando en aquellas competencias que han adquirido? Esto tiene mucho que ver con la real transferencia de recursos y capacidades.

Por otro lado, y a partir del 2005, va a montarse la organización de la red y el empoderamiento de las instituciones educativas. Se van a promulgar distintas leyes que van a permitir a las escuelas técnicas convertirse en instituciones generadoras de recursos, e instituciones productivas, que realizan emprendimientos productivos y los ponen al servicio de la comunidad de origen. También está pensado el desarrollo de estructuras de soporte y, por último, la fase de interacción comunitaria, que supondrá derribar las paredes de la institución educativa, que todos sean capaces de participar y colaborar con ella.

Voy a leerles las conclusiones básicas que tienen que ver con, de alguna manera, "dejar la pelota picando" para llegar a algún tipo de reflexión posterior:

- En educación resulta mucho más eficaz prevenir que intentar solucionar los problemas cuando ya están presentes.
- No todo es reciclable en el ser humano, especialmente las aptitudes y la organización de categorías vitales, pero todo se puede aprender si los estímulos para el aprendizaje se producen en la etapa evolutiva adecuada y con los métodos adecuados.
- La eficacia del sistema educativo se verifica siempre fuera del sistema, en la sociedad que lo concibe.
- La evaluación de idoneidad, pertinencia e impacto del sistema educativo se debe realizar, por tanto, en la sociedad a través del estudio del seguimiento de hacia dónde se encaminan los alumnos o qué desarrollo personal y profesional tienen.
- La integración social de un ser humano se produce a través del dominio de códigos y capacidades que le permitan interpretar su entorno físico y simbólico.
- La primera responsabilidad del sistema educativo en el Estado democrático debe ser la capacidad de elegir, de enseñar a elegir.
- Por último, los aprendizajes, también los aprendizajes profesionales, son procesos culturalmente condicionados.

En primer lugar quisiera comenzar agradeciendo a la FAD y al Gobierno de Castilla-La Mancha por la invitación que me han dispensado para participar en estas Jornadas.

Si hay algún tema que une en ese mismo momento a Ecuador y a España es el tema de la emigración. Más allá de los proyectos de orden político, de las propuestas de carácter económico conjunto, y más allá también de las inversiones que las empresas españolas puedan hacer en el Ecuador, creo y reafirmo que el punto que ahora mismo nos articula son los movimientos migratorios, por eso, nada más oportuno que abordar y conversar sobre este tema.

Una de las primeras condiciones de posibilidad para afrontar un problema de esta envergadura es promover su adecuada comprensión. Por esto, quisiera aprovechar esta oportunidad para ofrecer algunos lineamientos de cara, precisamente, a compartir con ustedes. esa comprensión.

Cuando uno llega a Madrid y toma un taxi, una de las primeras preguntas que le hace el taxista es "¿de dónde es Vd.?", y cuando yo le respondo de Ecuador él se queda dubitando y yo le entiendo, porque la segunda pregunta que me quiere hacer es ¿y Vd. se va a quedar?, y yo, generalmente, me anticipo y le digo "mire, yo vengo a un evento de tal naturaleza, invitado por tal organización y estaré unos ocho días y retornaré a mi país". Y, entonces, luego de algunos intercambios conversamos más tranquilamente. Aunque sólo es un episodio anecdótico, me permite percibir de algún modo el significado social de la emigración de ecuatorianos hacia España.

Cuando hablo del impacto en Ecuador de la emigración de su población a España, quiero decir que la situación desde donde voy a abordar la problemática es desde Ecuador, y voy a tratar de comunicarles a ustedes cuál es la dimensión de esta problemática en el contexto de la sociedad ecuatoriana, en la sociedad pública, en la sociedad civil, en las familias, y en el conjunto de la institucionalidad del Ecuador. Y voy a plantear en forma de preguntas para que nos vayamos contestando entre todos con las respuestas que alcancemos a vislumbrar.

¿Por qué la explosión migratoria en Ecuador?

Una primera pregunta que uno podría hacerse es ¿por qué se produjo una explosión migratoria en Ecuador? Una pregunta como ésta salta a la vista sobre todo viendo la dimensión de los migrantes ecuatorianos en España al constituir una de las colonias más importantes de extranjeros residiendo en estas tierras.

Hay que decir que desde un escenario matizado por el más grande empobrecimiento que se ha producido en el siglo XX, se obtiene una respuesta precisamente a esta pregunta. Hacia el fin del siglo XX, precisamente en el año 2000, el número de pobres llegó al 61%, que corresponde a nueve millones de ecuatorianos. La pobreza extrema llegó al 30%. El indicador más crudo de la inequidad social reveló que el 20% más rico de la población ampliaba su participación al 60% de la riqueza, mientras el 20% más pobre sólo accedía al 3%.

El escenario que aceleró la crisis social fue, por un lado, el derrumbe del sistema financiero bancario, que trajo consigo el congelamiento de los depósitos bancarios, muchos de los cuales, aún ahora después de cuatro años, sigue pagándose. Y por otro, las transferencias de recursos estatales hacia la banca quebrada. Esto agravó la precariedad de los empleos, hizo perder el poder adquisitivo a los salarios e

introdujo una caída en las inversiones sociales. Los salarios estatales dejaron de pagarse por varios meses, la nota más destacada correspondía a un ambiente de inseguridad humana. El colofón de la crisis la ha dado el proceso de dolarización y la pulverización de la escasa capacidad productiva nacional. Sobrevino el derrumbe de la confianza en el país y se generaron las emigraciones.

Entonces, como resultado de todo este panorama, lo que tenemos es, por un lado, este colapso financiero, por otro lado, esta inviabilidad de restituir una relativa capacidad económica en el país para darle cierta confianza a la sociedad y de otra parte, un proceso de dolarización que fue empujado brutalmente, más como una medida política que bajo la forma de un modelo económico, lo cual sólo trajo más desgracia al pueblo ecuatoriano. Como resultado de la crisis las clases más pobres fueron las que pagaron las consecuencias. La industria nacional se pulverizó de inmediato, y las provisiones de vestuario, de equipos, de manufactura y aún de alimentos tuvieron que comprarse desde los mercados chino, brasileño, colombiano y de Estados Unidos. Es decir, lo poco que pudiera haber quedado como industria nacional quebró, y la artesanía de igual modo, y los pequeños comercios se vieron drásticamente reducidos.

El resultado de este proceso, en mi opinión, llevó a dos grandes percepciones sociales: por un lado, a una conciencia de inviabilidad del país, a una conciencia de negación del país, la gente comenzó a generarse una representación social de que el país no daba más, de que no era vivible, y por lo mismo en medio de esa angustia, de ese desconcierto, comenzó a fraguarse la idea y las experiencias de salida y comenzó a visibilizarse y a ejemplificarse la posibilidad de emigrar del país. Como señalan los estudios: "El país, entonces, al entrar en la mayor crisis de su historia, inauguró un proceso inédito de emigración, una verdadera estampida, cuyas consecuencias recién se empiezan a entender" (Acosta:2003).

¿Cuál es la dimensión de las migraciones de ecuatorianos en el escenario internacional?

La estimación actual es que en EEUU están viviendo actualmente 860.000 ecuatorianos, la mayoría en situación irregular. En realidad, hacia Estados Unidos hay grupos de ecuatorianos que están saliendo casi todas las semanas, los reportes de los periódicos dicen que hay un barco "atrapado" en las aguas costaneras en promedio a la semana, se trata de barcos pesqueros que son empleados por los traficantes o coyotes para llevar a las personas fuera del Ecuador, empleando las cámaras de frigoríficos para albergar a los improvisados pasajeros haciendo el viaje en situaciones extremadamente precarias. Y junto a los ecuatorianos en esos barcos pesqueros están ciudadanos peruanos y de otras nacionalidades.

En España se cree que aproximadamente hay unos 500.000 emigrantes, la mayoría en situación irregular. En Italia, unos 120.000, en otros países europeos unos 40.000, en América Latina, como por ejemplo en Chile, Venezuela y otros países, como 20.000, para un total de 1.540.000 habitantes de una población de un poco más de doce millones de habitantes.

¿Cuál ha sido y es la dinámica de la emigración de los ecuatorianos?

Como hemos dicho a partir de una conciencia de callejón sin salida y de negación de condiciones en el Ecuador, la emigración se ha visto dinamizada por los siguientes factores. En primer lugar, por acciones efectivas de redes de familiares y de parientes que facilitan el desplazamiento de la población. Fue un primo, un tío, una cuñada, etc... haciendo la avanzada, abriendo la trocha, le comunica a sus parientes de que sí es posible, de que además, pese a las condiciones precarias, sí se puede sobrevivir, y es que cuando no se tiene salida, cuando se está en ese callejón, cualquier otra salida siempre es mejor. Entonces esta cadena de convocatoria desde los parientes, desde los amigos, desde los vecinos ha funcionado estupendamente bien. El segundo factor, es la adopción de mecanismos de financiamientos por endeudamiento y/o hipoteca de propiedad con el aval de los familiares. El ticket aéreo cuesta

aproximadamente, en el caso del viaje a España, un poco más de 1.000 dólares, a Italia igual, a Alemania más o menos parecido, a Estados Unidos no se viaja por avión, se viaja en barco, y para cualquiera de estas opciones hace falta entre cuatro o cinco mil dólares. Esto quiere decir que no vienen, no migran de Ecuador, la gente realmente más pobre. Y en tercer lugar, el factor que se señala aquí es que quienes están ya en situación de emigrantes ayudan a los demás a orientar la inserción sociolaboral en el exterior. De todo esto observamos que los costos económicos se pueden resarcir, pero es obvio que los costos emocionales tardan mucho en restablecerse.

¿Cuáles son los impactos y significados de la emigración en el Ecuador?

Si la pregunta es ésta, las respuestas irían por este tenor.

- Una primera respuesta que hay que señalar es que las remesas enviadas por los emigrantes hacia Ecuador constituyen actualmente un pilar para sostener la economía nacional. Aproximadamente 1.500 millones de dólares, en el año 2003, fueron transferidos a partir de los diversos países en calidad de remesas para constituirse, ni más ni menos, que en el segundo ingreso nacional después del petróleo, que está en unos 2.300 millones de dólares de ingreso. Pero estimamos que esta cifra irá en descenso mientras las deudas personales terminen de pagarse, las deudas que se contrajeron para hacer el viaje y la situación de las familias tienda a definirse. De todas maneras, el hecho de que las remesas constituyan un pilar importante para la economía no sólo tiene que ver con una repercusión a nivel familiar sino con una repercusión a nivel económico e incluso, como voy a demostrar más adelante, la emigración en el Ecuador tiene en este mismo momento un serio impacto político.
- El destino de los envíos alimentan el gasto diario y mejoran la sobrevivencia de las familias. Han crecido las actividades comerciales y la provisión de mercadería importada. Se destinan, también para el pago de deudas, aproximadamente en el orden del 20% e, incluso, hay pequeñas inversiones que se establecen en el campo de la construcción, en el campo de los negocios. Es más, se percibe en ciudades importantes, como la ciudad de Quito o Cuenca, que hay un naciente microempresariado. El 66% de los envíos los reciben mujeres y esto quiere decir que la remesa recibida realmente ingresa como un circulante a activar la economía familiar de un modo absolutamente directo. Como la estructura social de las familias emigrantes corresponde a estratos medios-bajos y bajos, el 60% de los envíos se destina al consumo y el ahorro, aunque es importante, lo consideramos todavía pequeño. Este consumismo ha creado muchas falacias, muchos engaños, hay muchas familias haciendo copias falsas de un consumismo, como es el caso del uso de celulares (nosotros llamamos celulares a lo que aquí se llaman teléfonos móviles), ha habido un destape del mercado de electrodomésticos, convirtiéndose el Ecuador en el mercado latinoamericano más caro de artículos de hogar.
- Otro impacto puede notarse a través del descenso de las cifras del desempleo y subempleo. La estructura de empleo en el Ecuador no ha caído y, más bien, se ha recuperado en algunos puntos. No obstante, el subempleo sigue creciendo. Para que ustedes se hagan una idea, en el año 2003 el desempleo era del 10% e históricamente se ubicaba en el 12%. Quiere decir que las migraciones lograron bajar unos dos puntos en el porcentaje, pero el subempleo se sigue manteniendo en el 56%, mientras que el empleo está situado en un poco más allá del 35%. Contradictoriamente, en algunas ciudades la falta de mano de obra ecuatoriana ha provocado migraciones desde Perú y Colombia para compensar. En la zona austral del Ecuador, concretamente en una ciudad que se llama Cuenca, en este momento tenemos una interesante oleada de migraciones desde Perú que atraídos por la posibilidad de trabajar, dado que la mano de obra de esa zona ha migrado a Estados Unidos y el

dólar siempre resulta un atractivo. De manera que cuando hablamos de migración en el Ecuador vamos a aprender a hablar de familias que se fueron y también de familias que llegan al país.

- El otro impacto se refiere a que la emigración significa un enriquecimiento de ambas partes. Otro de los expositores lo decía ya de alguna manera y yo también lo digo, que las migraciones suponen algunas fortalezas. Viendo los datos que se generan en el Ecuador, la mayoría absoluta de emigrantes se sitúa entre 18 a 37 años, de ellos una tercera parte presenta calificaciones profesionales, el segundo tercio tiene medianas calificaciones y el restante tercio tienen bajas calificaciones.

Lamentablemente, en los países de acogida la situación de irregularidad no permite aprovechar todo el potencial que traen los ecuatorianos, sobre todo quienes tienen calificaciones profesionales. Es obvio que esto significa una ganancia para el país receptor y una pérdida para el país de origen. Por otro lado, si los emigrantes regresaran al Ecuador entonces tendríamos ganancias, vendría una nueva experiencia, vendría gente con conocimientos de otra cultura, generalmente gente que tiene experiencia en aplicaciones de nuevas tecnologías, gente que sería capaz de asumir el riesgo necesario para emprender una empresa, y tendríamos muchas influencias culturales.... En la hipótesis, el retorno de emigrantes hacia el Ecuador sería para el país una experiencia enteramente positiva. Si ya lo son las remesas mucho más lo sería un retorno ordenado de los migrantes hacia el Ecuador. Pero habría que ver efectivamente que condiciones de posibilidad existen para este retorno.

- Otro de los elementos que tienen relación con el impacto es la conformación de la familia transnacional como nuevo agente de interacción social y de intercambio económico. La familia transnacional, es decir la familia que tiene una parte de sus miembros en España y otra parte en el Ecuador constituye el eje de una economía migratoria. En el Ecuador esta familia moviliza el comercio y el consumo de bienes. En el país de residencia, en este caso en España, se moviliza el turismo y el comercio de la nostalgia. Este tipo de economías se camufla tras la irregularidad de los migrantes y, por supuesto, en la imposibilidad de controlarla si las actividades laborales son informales. Del mismo modo, en el Ecuador la economía migratoria se oculta en las dificultades de la medición de las remesas así como en actividades ilícitas o ilegítimas de chulqueros (agiotistas y prestamistas clandestinos), falsificadores, coyoteros, tramitadores y redes de tráfico.

Consideramos que esta economía migratoria, esta economía de la irregularidad es el peor de los riesgos, tanto para España, como para el Ecuador. De manera que cuando decimos que todo este trámite de regularización de los informales es algo que podría costarle a un país, en este caso España, tenemos que saber que también tiene un costo para el Ecuador porque escapar a todo control y la institucionalidad legal es obvio que tiene un costo público. En el fondo estamos hablando de una economía sumergida.

- Otro de los elementos de impacto de las emigraciones tiene que ver con la vulnerabilidad de las familias como resultado de la migración. Quizás este es el efecto más visible, el más obvio porque seguramente los ciudadanos españoles se habrán topado con casos dramáticos de migrantes ecuatorianos o de otros países de manera que es algo que salta más a la vista. La separación de los miembros de la familia en concepto de marginalidad y discriminación, ha creado altas condiciones de vulnerabilidades en los propios migrantes y en sus familias en el Ecuador, hijos pequeños o adolescentes que quedan al cuidado de las abuelas, o de los tíos o de los vecinos, ubica a esta población en una situación de alta vulnerabilidad, pero también esa vulnerabilidad es sentida y vivida por los adultos que viven acá. Esa condición de marginalidad y de exclusión también les ubica en una condición de amplia y alta vulnerabilidad. Aun cuando las telecomunicaciones han acercado

enormemente los lazos familiares y las remesas cumplen un paliativo a la ausencia, son los hijos más pequeños y los adolescentes quienes reciben mayor impacto.

En el Ecuador realmente esto es un drama. No hay escuela ni colegio público que no registre casos de estudiantes-niños o estudiantes-adolescentes que sean hijos de migrantes y que, consecuentemente requieran de una protección especial.

¿Aporta la emigración a salir de la pobreza?

Pero estas y otras constataciones nos llevan a profundizar en la pregunta. ¿Cuánto aporta o está aportando la emigración para la reducción de la pobreza en el Ecuador? Por un lado, tengamos presente que el monto de las remesas en estos últimos años supera el monto de la inversión social en presupuestos; es decir, la inversión social en el Ecuador en términos de salud, de seguridad, de nuevas inversiones en educación, en términos de nuevas inversiones para bienestar social... Todo ese presupuesto público es mucho menor al monto de las remesas, quiere decir, que las remesas están cumpliendo una función de protección social en términos de ayudar para la alimentación, ayudar para la sanidad, ayudar para el vestuario, ayudar para la educación, ayudar en aquellas necesidades más urgentes de las familias; pues sí, está cumpliendo ese papel muy claramente, mucho más que la política pública.

Esto último está apoyado en el hecho que las familias reciben las transferencias monetarias desde España en forma directa, sin intermediarios.

Otro de los elementos que contestan la pregunta planteada sobre la reducción de la pobreza por vía de la emigración, lleva a sostener también que la masiva salida ha aliviado en algo la demanda de servicios sociales. Y este es un impacto político muy notable. El país hasta ahora sigue en un tránsito de convulsión social, pero el nivel de conflictividad de esta convulsión y de esta inestabilidad política ha ido paulatinamente perdiendo volumen. Al punto que en la pasada semana se produjo un levantamiento indígena, y un levantamiento indígena en el Ecuador, generalmente, en el pasado, ha tenido como una de sus tesis más importantes contestar de una manera muy fuerte al poder establecido, y una de las propuestas ha sido el cambio de régimen. Aún cuando esta vez ha sido la misma tesis la que se ha enarbolado, los impactos políticos, la adhesión que ha provocado ha sido realmente muy débil y toda la movilización campesina indígena ha entrado, a juicio de algunos politólogos, en una fase que puede llevar a un desgaste político como estrategia de movilización social.

Así mismo, las remesas superan con creces la llamada ayuda al desarrollo. En el año 2000 esta ayuda alcanzó los 602 millones de dólares en créditos reembolsables, y 119 millones de dólares en créditos no reembolsables. Hay que saber que, generalmente, la ayuda al desarrollo consiste en un crédito y este crédito se destina a gasto social preferentemente. Dado que los emigrantes corresponden a estratos medios empobrecidos y medios bajos, el impacto en sus familias y en la economía en su conjunto es positivo, y esto no lo podemos negar, los indicadores sociales lo confirman; es más, del dato inicial del año 2000 (80% de población empobrecida) al dato a diciembre de 2003 da cuenta de un bajón al menos de 18 puntos y en buena medida tenemos que decir con honestidad que eso se ha logrado en buena parte por esta acción efectiva que está teniendo las remesas.

Sin embargo, para los más pobres, para quienes están bajo la línea de pobreza crítica y viven con 1 dólar diario o menos, el impacto es grave, más grave todavía. ¿Por qué? Por la subida del costo de la canasta básica y a la vez la reducción del poder adquisitivo de la moneda. Quienes desde España han observado al Ecuador en estos años, pueden perfectamente hacer el seguimiento de los costos (los hoteles, los servicios, el transporte), y pueden ser testigos del incremento dramático de los costos de vida.

¿Oportunidades y amenazas de la emigración?

Decimos que la emigración en cuanto proceso social no se agota en el análisis económico, sino que conlleva otras aristas de implicancia, como el ámbito en torno al ser humano y la familia que lleva los énfasis problemáticos, y representa, obviamente, algunas oportunidades como las que señalaremos. Por un lado, es una oportunidad el mantenimiento de la estabilidad interna con disminución de la presión social, sobre todo, si esta lectura es hecha desde los medios de comunicación, desde la población en términos generales y, mucho más, desde las esferas gubernamentales. Hay un mantenimiento de la estabilidad interna con disminución de la presión social, pero se podría hacer también otra lectura, la pérdida de fortaleza política de los movimientos sociales como el caso que hemos hablado y que acaba de ocurrir con el último levantamiento indígena.

También consideramos como oportunidad la configuración de la familia transnacional como unidad, como proceso de integración. Creemos que es una oportunidad que no la estamos potencializando del todo y que, si hubieran medidas conjuntas en los países, podríamos optimizarla como ámbito concreto de globalización o mejor, en lo que he escuchado en esta mesa, como ámbito de interculturalidad.

Otras ventajas son los aportes culturales ciudadanos. Hay aportes de la gente que trae, hay aportes de la gente que recibe, hay aprendizajes laborales y empresariales, hay apropiación de formas de vida cotidianas, etc.. Esto potencia y enriquece las culturas existentes en el Ecuador, sin duda alguna.

Pero también existen amenazas, por ejemplo, la probable desocialización del ser humano, sobre todo, de éste que vive una situación de irregularidad como producto de la marginación y discriminación, así como por efecto de la ruptura de sus vínculos familiares, sobre todo, el desbalance de la afectividad y el reconocimiento, que son elementos que no se mencionan habitualmente pero que conforman parte de la identidad más dura del ser humano. Por otro lado, el coste emocional de la separación de los miembros de la familia que incluye en algunos casos la destrucción de hogares.

A esto hay que adicionar la discriminación sentida en el ámbito relacional, en el ámbito laboral e incluso en el ámbito residencial. Claro que hay zonas de emigrantes más o menos configuradas, en las que fluyen y destacan las condiciones identitarias; pero, a la postre los "apartheid" también tienen elementos discriminatorios y representan un fuerte obstáculo para la integración de la comunidad ecuatoriana en los países de acogida.

¿El escenario que se dibuja para los próximos años?

Finalmente, y reflexionando brevemente sobre algunos elementos en relación a migraciones y al Ecuador de los próximos años. ¿Cuál es el escenario que se dibuja en los años próximos en esto que diríamos constituye la primera generación de los migrantes?. No nos olvidemos de señalar, como dice Alberto Acosta, "la migración representó una válvula de escape social indiscutible". Nos imaginamos a los emigrantes españoles de hace algunas décadas yendo a trabajar, por ejemplo en Alemania, nos imaginamos en situación regular, con planes más o menos que respondían a una cierta lógica, etc..., pero en este caso, aquello no existe; en este caso ha sido la negación del país, el callejón sin salida, y casi, casi el *sálvese quien pueda*. Esta emigración está provocando diversos cambios en la estructura social y hasta política del Ecuador, un país que por efectos de ella, para bien o para mal, no podrá volver a ser lo que era antes como producto de un proceso de transformación profunda.

¿El futuro de las familias?, podríamos preguntarnos y yo puedo hacerme una hipótesis, y ésta realmente es una hipótesis de tipo personal e individual, la hipótesis está centrada en la permanencia de los

emigrantes en el país de acogida, quiero decir que los ecuatorianos, la gran mayoría de ecuatorianos asentados ahora regularmente en España, no volverán al Ecuador, porque esa ha sido la historia de los emigrantes ecuatorianos en el pasado.

Desde hace más de cuarenta años la gente está migrando hacia Estados Unidos y el porcentaje de retorno es muy bajo. Hay que entender que la emigración ha demostrado ser parte de una solución emprendida por la misma gente frente a la inutilidad del Estado, del Gobierno y de sus Instituciones. Así la economía migratoria entraría en un deterioro paulatino en los próximos cinco años, a mi entender, luego de que los migrantes vayan disminuyendo la entrega de remesas, tanto porque hayan terminado de pagar sus deudas, cuanto porque hubieren terminado sus construcciones, porque hubieren terminado de costear la educación de sus hijos o de sus parientes o cumplieren las obligaciones que de alguna manera se habrían comprometido y, cada vez más, enraizarán en el país de residencia.

A nuestro entender se requiere reenfocar la asistencia a los emigrantes, para pasar de la protección especial, protección asistencial, protección al que necesita un lugar donde pasar la noche, donde paliar su soledad, etc..., para plantear de fondo la regularización y la reagrupación familiar. La informalidad de los migrantes, aquello de no ser ni trabajador español ni trabajador ecuatoriano, en condiciones de plenitud no permite una ganancia social ni para Ecuador ni para España.

¿Y el futuro de la sociedad ecuatoriana?

No lo vemos con optimismo. Si no se aprovecha la estabilidad actual como oportunidad puede provenir mayores condiciones de fragilidad, especialmente si continúa la tendencia de depender más de la deuda externa. Han de saber ustedes que el 40% del presupuesto del Estado se destina al pago de la deuda externa. El Ecuador público y administrativo vive con el 60% del presupuesto y de ahí la inversión social es la que lleva la menor parte. Si persiste igualmente la adicción a capitales extranjeros para la inversión productiva, si persiste también el bajo nivel de competitividad en un contexto de dolarización, el Ecuador se ubica al frente de una situación casi absurda, de no poder competir ni siquiera con nuestros vecinos y, finalmente, el deterioro de la inversión social sólo llevará a extremar –con otras características- las percepciones de país inviable y de callejón sin salida para más ecuatorianos.

Esto es lo que he querido compartir con ustedes desde una personal o individual visión de lo que acontece en el Ecuador, a partir de la lectura que diversos investigadores han hecho en relación a la esfera de la economía, a la esfera de la política y a la esfera familiar de los migrantes que han salido del Ecuador, muchos de los cuales están en España buscando esa respuesta, ese imposible que el Ecuador les ha negado y que esperamos nosotros, como ciudadanos ecuatorianos, seguir trabajando para construir un “país posible y diferente” y, así cuando ellos vuelvan los ojos para ver al Ecuador, lo vean diferente, con optimismo y con posibilidades de regresar.

Es difícil en veinte minutos hablar sobre el impacto social de la inmigración en España. Haremos un alarde de síntesis.

En principio vamos hablar de inmigración, pero, de una inmigración específica. No hablaremos de ese tipo de inmigración que existe en España como son la de los inmigrantes que viven en la zona levantina en gran des urbanizaciones, tampoco de esos deportistas ni de los que llegan con su barco a puerto Banus. Hablaremos que llegan a España principalmente a través de dos vías:

- vía aérea
- a través de pateras

por tanto, obviaremos a los inmigrantes que lo son tanto como los demás, cuando se habla de inmigración nadie los incluye como tal ¿porqué será?.

En España, hablar de inmigración es complejo, debido a nuestra memoria selectiva. Hay dos millones de españoles trabajando y viviendo fuera de España.

Las migraciones, tanto fuera de España como internamente, han sido continuas, y concretamente, aquí en castilla la Mancha inmigraron mas de quinientas mil personas durante las tres ultimas décadas. En la actualidad España a pasado de ser un país de inmigrantes a ser un país receptor de inmigración, cuantitativamente hablando, podemos decir, que hay mas de dos millones de inmigrantes en España.

Complejo resulta también hablar del impacto social, ya que, el fenómeno muestra la visión subjetiva que se tiene sobre una acontecimiento, un hecho, y mas concretamente de la inmigración.

Desde mi perspectiva, como español, el impacto social es grabe, pero como habitante de este planeta es un fenómeno muy complejo.

En España tuvimos un brote racista y xenófobo deleznable, hablo del caso de la localidad de elegido, cuando aun no había inmigración en España. Durante tres días una localidad estuvo fuera de la ley. Si esa noticia nos la dan en un telediario y dicen que ocurrió en cualquier país de Latinoamérica diríamos que es el tercer mundo, pero ocurrió y paso aquí.

Por eso hablar de la inmigración es referirnos a un concepto complicado. La gente marcha de sus países por muchas razones, pero la inmigración que nos llega aquí es mayoritariamente económica, dado que otro tipo de inmigración sería imposible. Tener un estatuto de refugiados en España es casi imposible. Es un milagro, primero porque tienen que demostrar, con papeles y documentación, que están amenazados de muerte, tienen que ir a la persona que les amenaza de muerte y pedirle que por favor les entregue un papel firmado de que esto es verdad, que les quiere matar porque en España así se lo piden.... , y si no fuera por lo cruel sería de risa... aquí decimos que es *de Gila*, un tipo de humor absurdo.

Aquí necesitamos entre otras cosas mano de obra, el problema de España es que demanda trabajadores/as pero los/as que llegan son personas y estas demandan una vivienda digna, trabajo digno, ocio y tiempo libre, formación y educación y claro , "esto es un problema" y eso que ahora estamos en la primera remesa, es decir, estamos en la primera llegada de inmigración, apenas tenemos inmigración de

segunda y de tercera generación, y es cuando tendremos verdaderamente el "problema", debido a los modelos sociales existentes, a la falta de perspectiva de las entidades, y sobre todo, de los estados.

El origen de los inmigrantes ha ido cambiando, primero africanos del Magreb y algunos latinoamericanos; después un porcentaje más elevado del Magreb y subsaharianos y ahora, mayoritariamente latinoamericanos y de los países del este.

Las acciones de integración de los inmigrantes han ido enfocadas mayoritariamente hacia la población magrebí (porque tenían otro idioma diferente al nuestro y una cultura diferente) obviando a la población latinoamericana debido a nuestro supuesto parecido cultural, creándose una situación que las ONG's hemos denunciado sistemáticamente. Creando situaciones conflictivas, por ejemplo, con los grupos de primera generación (los latin kind, los abuela...), agrupaciones juveniles más o menos organizadas que tienen una cierta tendencia al vandalismo, minoritario, pero previsible, y nadie había hecho nada. ¿Por qué?, Latinoamérica dista mucho de ser una unidad política, social, ni cultural.

Y dentro de los paradigmas, sobre todo, de los paradigmas de los modelos sociales, se da un modelo que es la interculturalidad, modelo algo ficticio.

Todo el mundo se ha cogido a la bandera de la interculturalidad y la hondea, y la hondea sin ningún pudor, cuando los modelos reales que se están dando (como mucho) son de multiculturalidad.

Se han cogido partes de los modelos franceses y algunos alemanes y los han ido adaptado en relación a las necesidades percibidas por el estado.

La situación actual es difícil. De verdad, no queremos (las ONG's) parecer, alarmistas, pero los modelos de integración que se presupone existen como es la interculturalidad, se está realizando de manera ficticia. Hay que recordar que la verdadera integración debe pasar por modelos reales de interculturalidad en los campos de la educación (la educación, de los niños, es la vía más fácil y más efectiva).

Puedo afirmar como pedagogo con experiencia en educación intercultural que los modelos formativos en los ámbitos educacionales referente a la inmigración son pésimos.

Llevábamos muchos años insistiendo en la necesidad de preparar un plan de estudios de modificar el currículo. Existen investigaciones que ponen de manifiesto que los centros contribuyen a la discriminación de diversos grupos a través de muchas de sus prácticas, que pueden ser explícitas (currículo formal) o implícitas (currículo oculto) pero no se hizo nada.

Ahora no estamos encontrando casos en algunas escuelas públicas con un 70% de población inmigrante, quedado algunos colegios públicos como ghettos.

Existe también el problema de tratar a los inmigrantes como un colectivo, yo no lo veo como tal, cada inmigrante a tenido su motivación y su objetivo en la migración, siendo el único vínculo existente entre ellos la dificultad en conseguir su regularización (papeles), hay que contemplar más el concepto de persona que de colectivo.

El impacto social es fuerte, sobre todo porque existe una demanda de mano de obra. Lo que se está viendo a través del fenómeno de la inmigración son las situaciones irregulares que ya existían en España. España es un país donde no existen empresarios, sobre todo en el mundo del campo. "Soy agricultor, tengo veinte trabajando para mí, pero yo soy agricultor, como voy yo a ser un empresario". Esta situación se daba ya antes, pero se vivía en vínculos familiares, (trabajaban todos los de la familia). Ahora no, la

juventud ha dejado la zona rural, se ha ido a otras zonas, cubriendo esa mano de obra los inmigrantes. Digo de momento, porque en el futuro no creo que esta situación se mantenga así.

Por supuesto, no se da de alta a nadie, las situaciones son precarias: casas, viviendas que en esas zonas rurales no existían, lo que antes no era ni una cuadra para guardar ganado, ahora son casas para alquilar a inmigrantes, esta situación se está dando en el ámbito netamente rural, sobre todo de Castilla-La Mancha, creando situaciones límites, véase el caso de Pedroñeras.

Pedroñeras vive del cultivo del ajo, es una localidad de la provincia de Cuenca donde coinciden en un breve espacio de tiempo (mes, mes y medio) la llegada de casi tres mil inmigrantes (normalmente del Magreb), inmigrantes conviviendo hacinados y en condiciones insalubres. Esto ha sido denunciado por las ONG's, e incluso se les ha tenido que dar (algún año) ayuda humanitaria. En esta misma localidad ha habido concentraciones de skinheads en contra de los inmigrantes en España, dando lugar a situaciones muy tensas. Tampoco ha sido demasiado conveniente sacarlo a la luz pública porque la situación era tan delicada que cualquier imbecil rapado podía armarla. Ahora el conflicto está algo más suavizado y ahí se ha quedado la cosa...

Como no tenemos demasiado tiempo, entraré a lo que más me preocupa, que son los modelos sociales educativos. Con el tema de la inmigración los que abanderábamos desde hace tiempo la interculturalidad, ahora nos tiramos de los pelos, hoy todo el mundo enarbola esa bandera como solución y no es ninguna solución, porque es una propuesta de desarrollo social, (no existe ninguna zona intercultural en el mundo). El concepto multicultural, viene de América del Norte, de los que hablan inglés, sobre todo en los años 60. Un modelo que se comenzó a adoptar en Francia con su inmigración, solventando los problemas sobre la marcha, según les iban surgiendo. En España los problemas se han ido solucionando como se ha podido o querido, pero siempre agarrándose a esa bandera, y es una pena que no este ningún responsable de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha con nosotros ahora, para hacerle una pregunta: ¿si siguen enarbolando la bandera de la interculturalidad?, y si es así que, por favor, empiecen.

En el ámbito educativo ocurre lo mismo, se habla de la educación intercultural, es más, damos módulos de formación de profesorado en interculturalidad, y yo sigo sorprendido. Sorprendido porque no es real y, además y lo peor, es que se lo creen, y esto es casi peligroso. La buena voluntad por sí sola sin formación creemos que es peligrosa. Pues los que pensábamos que la interculturalidad era un buen modelo, es decir, un modelo de integración, que preveía los temas de aculturación del inmigrante. Tratando la cultura como una maleta que trae cualquier persona que no haya nacido acá, que no tiene que vaciar, sino que la tiene que llenar de más cosas. Es decir, tenemos que conocernos previamente para llegar a un acuerdo de convivencia.

La interculturalidad tiene un peligro y así lo reconocemos, que es el relativismo cultural, eso de que toda cultura es respetable es una falacia.

El concepto cultura es un concepto controvertido, difícil, y me atrevería a decir que la cultura no existe, pero seamos un poco más suaves y digamos que ésta es bastante relativa. El vínculo cultural que puede traer cada persona es muy subjetivo. Una misma persona nacida en el mismo año y en la misma población tiene un vínculo cultural completamente diferente, ya sea por su estatus social, ya sea por sus condiciones éticas, políticas, religiosas, etc..., hay demasiados ítems para ser algo común. Aquí es donde aparece el apartado del relativismo cultural. *"Aquí, no, mire Vd., aquí ha costado mucho tiempo lograr tener una serie de libertades, una serie de deberes y derechos y no queremos que se caigan"*.

¿ La ablación es un concepto cultural respetable?

Todos los ideólogos (entrecomillado) que empezamos a trabajar en el ámbito de la interculturalidad vimos que había un margen o un apartado nebuloso que no entendíamos bien. Entonces, para complicar un poquito más la cosa, voy a meter un concepto más, que es supraculturalidad.

Hay procesos naturales como es el del paso de sociedades monoculturales a multiculturales y de estas a interculturales.

Tomar la cultura como hecho diferenciador puede dar lugar muy fácilmente a nacionalismos patrioterros, que en nada aportan a la evolución social.

Los que creemos en la condición humana como universal, tenemos que estar por encima de conceptos excluyentes como puede ser el de la cultura.

. Vd. puede tener la cultura que le de la gana, pensar y tener los conceptos que le parezcan, pero no puede tocar ni un ápice a la declaración universal de los derechos humanos, que su cultura le permite ponerse el pelo verde o lo que quiera..., todo entra en el ámbito personal, de la sociedad, pero no en el ámbito estatal. Es decir, "la cultura no puede estar por encima de los derechos humanos"

Y nos hemos quedado tan anchos y es que creemos en ello y evitamos todo tema de relativismo cultural. Todo lo que no toque los derechos humanos, todo es válido en el ámbito de convivencia entre culturas, si es que, insisto, existen culturas o diferencias, porque el choque de la cultura no es cierto. Perdón, he mentido, he dicho que no existe nada intercultural, sí, sí que existe, en la mayoría de los liceos franceses donde van los hijos de los embajadores a estudiar, los campos de golf, en Puerto Banus en la música y la gastronomía,,,, eso también es intercultural.

Pero es en las poblaciones pobres, de media baja, donde existen los choques, ¡que casualidad!, ¿solamente existen los choques en ese margen de población?.

Pues para solucionar todo este caos de situación y, sobre todo, en el concepto de impacto social que yo ponía como realidad ficticia, memoria selectiva. En España casi todos tenemos un familiar emigrante, y ahora tenemos otro concepto, concepto que me gustaría plantear en esta mesa. Es el concepto de "nuevos ricos". Hemos pasado de ser un país muy pobre, muy pobre, *si mi padre nació en un país llamado España yo he nacido en un país llamado España diferente, mi hijo ha nacido en un país llamado España diferente y mi nieto ha nacido en un país llamado España muy diferente*, todas eran España pero eran países muy diferentes, entonces, de pronto tenemos ese trabajo del nuevo rico. Es penoso, pero está ahí.

Algo que se vive desde las ONG's sobre todo es que la inmigración que llega, en la mayoría de los casos no llega para quedarse. Llegan creyendo, (también es la imagen que se da), que aquí van a poder prosperar rápidamente. Que en cuatro, cinco años, en un lustro, van a poder ganar un dinero suficiente para poder volver y establecerse en su país y eso es una gran mentira, habrá algunos casos pero minoritarios.

También está el inmigrante retornado. El retornado es el que retorna aunque sea de vacaciones, siempre tiene que ser triunfador. Solamente puedo daros un dato, en Andalucía hay muchas empresas de Mercedes de segunda mano para alquilar, porque el marroquí tiene que bajar a Marruecos con un Mercedes para demostrar que han triunfado y eso hace daño al resto de la inmigración que creen que si ese ha triunfado pues fíjate yo....

Latinoamérica es diferente. De principio porque tienen que cruzar un charco, y es un charco muy largo, para llegar acá sólo tienen el medio del avión . Cuando llegan acá, piensan que llegan a la madre patria y se lo creen. Ellos que fueron unas buenas madres, que nos acogieron, sobre todo cuando tuvimos que

salir corriendo de España y fuimos tan bien acogidos en Latinoamérica, fueron unos buenos primos, unas buenas madres..... Nosotros, en cambio, hemos sido una mala madre en la acogida. No lo hemos planificado, no sabemos hacerlo, bueno, eso de no saberlo.... los que están en cargos políticos si no saben, que lo dejen, que dejen a otros....

Las perspectivas, bajo mi punto de vista, no son buenas. De principio porque creo que la formación y la educación son la única riqueza que puede tener un individuo. Lo único que no le puede quitar nadie, ni un terremoto, ni un militar, ni un mal político es la formación y la educación. Creo que es la única vía real que hay de integración. Esta vía se está volcando sólo en lo laboral, sesgando al individuo en su totalidad.

Evidentemente me estoy refiriendo a esa inmigración con papeles. El concepto de inmigrante ilegal, es alucinante, lo ilegal será la conducta nunca será la persona. Ese concepto de inmigrante ilegal no lo entiendo porque tampoco existe realmente. El gran problema que hay es que no existe y como Vd. no existe es como que aquí, en España, hay un papelito que se llama fe de vida, si ahí pone que estás muerto, estás muerto, aunque vayas tú a pedirlo, pues en esto pasa lo mismo, como vas a integrar a alguien que no tiene el estatus de ciudadano, es imposible, a mí explicar lo obvio me cuesta, es decir, si yo no tengo el estatus mínimo de ciudadano como me voy a integrar. ¿Papeles para todos?, quizás no pueda ser, pero es que es necesario.

La sociedad de acogida tampoco está preparada. Está acogiendo la inmigración más para solventar los problemas naturales de pirámide de población. Nuestra pirámide de población está muy envejecida, necesitamos juventud, necesitamos niños, y seamos claros, en un lenguaje poco diplomático, eso es por lo cual se está aceptando la inmigración en nuestro país, por la necesidad. Somos un pueblo, en ese sentido, muy poco acostumbrado a la convivencia con otras culturas, esto nos queda muy lejos.

En definitiva, parece que lo he dejado muy mal, parece que todo está muy mal, pues no. Hay algo genial y algo estupendo, que es la convivencia, el día a día, no en los grandes discursos sino en lo que se ve en la calle. Y yo veo en las escuelas, cuando voy a dar formación al profesorado, cuando me paso por Primaria, por Secundaria y, sobre todo, Infantil, donde están esas personas bajitas que se llaman niños, esos niños que son tan egoístas, a los cuales el que venga les da igual porque es uno más a compartir con la "profe", pero le da lo mismo que sea blanco, negro, similar o que sea su primo, le da igual.... Esto es lo que me da fuerzas para seguir luchando. Y trabajar para que todos los países tengan un nivel de desarrollo y de derechos que eviten que la gente tenga la necesidad de emigrar

Confío en que el futuro pase por el conocimiento mutuo y por la universalización de los derechos humanos.

Hemos hablado de los inmigrantes de clases sociales medias y bajas, clases altas lo tienen fácil.

Sigo diciendo que puedo ser políticamente incorrecto por eso lo he sido.

El modelo de intervención de la FAD en Cooperación al Desarrollo

Desde el inicio, el trabajo desarrollado por la FAD en Latinoamérica, ha sido el resultado de un esfuerzo compartido con todas las instituciones locales implicadas en los proyectos. El avance metodológico responde, más allá de una acción unilateral, a una propuesta conjunta de intervención, que se articula en base al estudio de la realidad y a la ejecución de proyectos comunitarios en los que, aparte de los objetivos concretos perseguidos, se prima la sistematización de los desarrollos y de las metas conseguidas.

El modelo propuesto de Cooperación al Desarrollo, se presenta como un Programa Troncal que dispone de diferentes recursos técnicos, orientados a los distintos ámbitos de desarrollo educativo y comunitario.

En el desarrollo de la jornada de hoy, se ha partido de contenidos centrados en el análisis transnacional del fenómeno de las drogas, para situarnos en este momento en la dirección de identificar y proponer líneas de convergencia a la hora de plantear actuaciones orientadas desde la perspectiva de la Cooperación al Desarrollo.

A día de hoy en la FAD, estas iniciativas de compromiso transnacional se orientan desde la mejora de la situación social y personal de las comunidades donde se interviene, y en su definición se entiende el fenómeno de las drogas como un componente más de las situaciones a trabajar, pero esto no siempre ha sido así, y merece la pena analizar y compartir el camino seguido.

Evolución del modelo de la FAD en actuaciones de Cooperación al Desarrollo

Tras el lógico proceso de maduración interinstitucional, la ejecución de proyectos compartidos con instituciones locales ha ofrecido la oportunidad de identificar como objetivos explícitos algunos logros no programados inicialmente en los proyectos pero alcanzados de forma recurrente y que, por su importancia, se han constituido como aspectos fundamentales de las intervenciones. En este sentido han cobrado especial importancia las propuestas de trabajo comunitario y las estrategias de intervención sobre factores de riesgo de orden estructural, a pesar de no contar con grandes infraestructuras ni con dotaciones económicas importantes.

Desde 1995 y a partir de un primer trabajo localizado en el Pacto Andino y promovido por la Comisión Europea, se ha mantenido el criterio de implicar a los beneficiarios de los proyectos en la identificación de las actuaciones, lo que siempre ha supuesto un mestizaje entre las propuestas hechas desde la FAD y el trabajo conjunto desarrollado con las Instituciones Locales y los colectivos implicados en los proyectos.

Una fortaleza que ha ayudado a conseguir la evolución esperada, han sido los criterios seguidos en la selección de las Contraparte Locales para el desarrollo de los proyectos, donde básicamente se ha requerido tener una trayectoria y presencia local reconocida, y compartir en lo fundamental una visión común sobre el modelo de intervención, sin que esto haya supuesto en ningún momento la uniformidad

en todos los componentes de la propuesta metodológica. Muy al contrario, el contraste de los diferentes puntos de vista y las singularidades, han ayudado a trazar la línea metodológica común.

El origen metodológico es la evolución y aplicación compartida en proyectos de Cooperación al Desarrollo del modelo que la FAD viene implementando en España en prevención de drogodependencias. Un modelo basado en la formación integral del individuo, en la detección de factores de riesgo para el consumo y en generar factores de protección. En este sentido todas las instituciones implicadas asumimos inicialmente como nudo central de nuestras actuaciones el Programa Integral de Desarrollo Educativo (PIDE) que, elaborado de forma compartida supone una propuesta troncal de investigación-intervención que, tomando las acciones formativas y participativas como motor de cambio e incluyendo todos los ámbitos de socialización de la población meta, se orienta a la mejora de la calidad de vida y a la generación de expectativas de futuro, básicamente en menores y jóvenes en dificultad o desventaja social.

La propuesta metodológica siempre ha incorporado, como un componente más de la intervención, la capacitación y formación de los agentes sociales que, con diferentes perfiles y de forma dinámica, están presentes en los distintos momentos evolutivos del desarrollo humano, y que son parte activa de los procesos socioeducativos que determinan su desarrollo personal y social.

Desde el principio se tuvo claro que nuestra misión no era tener personal expatriado estable, y en este sentido se trabajó a la hora de seleccionar a las contrapartes locales. Se partió de la base de que ni el campo de actuación, ni el coste que supondría esta actividad de forma continuada, permitiría un proyección estable de futuro en las comunidades en las que se llevan a cabo los proyectos. Por estos motivos se optó por investigar en una línea de cooperación que ofertaba logros muy deseables y novedosos a los que se podía acceder desde los parámetros al uso en materia de Cooperación al Desarrollo. Todo lo dicho supuso un esfuerzo de gigante a la hora de definir un espacio propio y compartir con las administraciones que financian los proyectos la oportunidad y viabilidad de los mismos. En la actualidad y en evolución constante, la realidad constata que los proyectos que hace unos años eran novedosos, ya son parte integrante de las acciones de cooperación y están dando los frutos esperados.

El origen y la aportación inicial de la FAD, fue la identificación y puesta en marcha de programas de prevención de drogodependencias. Se desarrollaron en los Países del Pacto Andino. Se trabajó en **Ecuador** con CECAFEC como Institución Local, y de la mano del CONSEP y del Ministerio de Educación. Lo desarrollado sirvió de referente en la elaboración de programas de prevención de drogodependencias en centros escolares. En esta línea y con CEDRO, CÉPESJU, Hacienda Vida y CEPCO como Instituciones Locales y con la participación de DEVIDA, y el Ministerio de Educación, se alcanzaron logros similares en **Perú**. En **Bolivia**, con CIEC, entre otras instituciones, se trabajó acompañando proyecto piloto de prevención escolar de drogodependencias con la participación del Ministerio de Educación y el Viceministerio de Prevención de Drogodependencias. En **Colombia**, entre otros, se ha mantenido durante seis años un proyecto de prevención escolar en la Región de Caldas, que ha sumado fondos locales significativos a la financiación de la Cooperación Española. Esta línea de actuación se desarrolló posteriormente en América Central, en **Nicaragua, El Salvador, Guatemala y República Dominicana**.

La propia evolución de las propuestas y el haber alcanzado los logros perseguidos, hace que la actualidad el componente de trabajo en escuelas se haya integrado como un resultado más en proyectos más ambiciosos. No se puede ni se debe finalizar este punto sin destacar que estos proyectos iniciales,

se llevaron a cabo gracias a la financiación de la Comisión Europea, de la Cooperación Española, tanto centralizada (AECI), como descentralizada y de instituciones privadas⁵.

En el proceso inicial descrito, y como ya se ha adelantado anteriormente, se fueron presentando de forma recurrente logros que inicialmente no estaban planteados en los proyectos. Como es sabido el trabajar al amparo de un proyecto de cooperación exige atenerse a los objetivos programados, aunque colateralmente se estén consiguiendo otra serie de resultados. En este sentido, el paso seguido fue registrar lo acontecido y proyectar para un futuro la posibilidad de integrar en los proyectos las acciones identificadas, o definir nuevos campos de actuación. En nuestro caso, y tras analizar con las contrapartes locales en encuentros de carácter transnacional lo que estaba ocurriendo, nos decantamos por la segunda opción, y se concedió especial relevancia al componente comunitario y a la intervención en factores de riesgo de orden estructural, que paulatinamente se han incorporado a una nueva tipología de proyectos, incluyendo ,entre otros, resultados orientados a la capacitación laboral y a la creación o mejora de infraestructuras donde desarrollar estas acciones.

En la actualidad se valoran positivamente los logros alcanzados con la evolución del modelo de intervención inicialmente propuesto, a lo que ayuda el saber que los proyectos desarrollados influyen de una forma determinante en la competencia personal y social de las personas que se integran en los mismos. No obstante, se continúa avanzado en la línea de acompañar los diseños de las acciones, con otro tipo de medidas de orden estructural que posibilite a los beneficiarios la identificación de un proyecto personal de futuro, que incluya su integración social y laboral.

Este es el avance del modelo utilizado, y supone el adaptar de forma dinámica nuestro accionar y el de las contrapartes locales presentes en los proyectos, así como incorporar nuevas instituciones que aporten al conjunto más posibilidades en el campo de desarrollo compartido.

Un aspecto a destacar es el convencimiento de que el modelo propuesto supone un programa integral y troncal, en este sentido se han desarrollado acciones para hacer viable la coordinación de las actuaciones en curso, con otras propuestas llevadas a cabo por ONGD,s españolas que intervienen en las mismas zonas y que comparten un objetivo común respecto a una población: " Mejorar la calidad y expectativas de vida a partir del desarrollo educacional y del apoyo a la vertebración social de las comunidades".

Como queda recogido en párrafos anteriores, en la actualidad tanto las propuestas como las instituciones presentes en los proyectos, no están ligada únicamente a la prevención de drogodependencias, este el caso de ENDA Bolivia , INPRHU en Nicaragua, Niños de Papel, Colombia CIF Guatemala. Organizaciones con un componente comunitario muy acentuado, que trabajan con niños de y en la calle y que todas ellas contemplan la formación profesional con un eje fundamental de desarrollo humano.

Coordinación

Desde la FAD se presta especial atención para que la evolución del modelo de intervención compartido sea debatido y consensuado con todos los implicados, marcando con carácter bianual reuniones y

⁵Comunidad de Madrid; Generalitat de Valencia; Gobierno de Cantabria; Junta de Comunidades de Castilla la Mancha; Ayuntamiento de Madrid; Ayuntamiento de Sevilla; Ayuntamiento de Valencia; Casa de América; Fundación Marbella Solidaria; ENDESA; SANTILLANA; RENFE e IBERIA.

seminarios transnacionales, en las que participan representantes de las Organizaciones Locales con las que compartimos proyectos⁶.

Factores de riesgo de orden estructural y vertebración social

Actualmente en los diseños de los proyectos se incluyen resultados orientados a carencias de urgente intervención o a procesos de capacitación laboral con los que persigue ofertar a los beneficiarios del proyecto la construcción de un escenario de futuro.

En un entorno desestructurado, en el que la mayor parte de los problemas son consecuencia de una situación de privación total y en el que la pobreza es la etiología del problema y el resto de componentes son solo los síntomas, no es suficiente el iniciar un trabajo educativo en el desarrollo personal y social sin plantear como acompañamiento, acciones y procesos que generen expectativas de futuro.

Por otro lado, y como aspecto fundamental en el desarrollo de los proyectos, se trabaja en base al convencimiento de que los cambios personales y sociales están directamente relacionados con el desarrollo de la " vertebración social " , entendiéndola, como la corresponsabilidad de todos los agentes e instituciones implicadas en el medio, para que de una forma convergente, todos los esfuerzos desarrollados vayan encaminados a una promoción y dinamización social coordinada.

Nuevamente indicar que en los últimos años, se ha apoyado la creación e implementación del componente prelaboral. En este sentido y dependiendo de la realidad de cada comunidad, se han seguido diferentes estrategias. En unos casos ha sido suficiente con coordinar los esfuerzos de los proyectos hacia estructuras formales o informales ya existentes, y en otros ha sido necesario la construcción y dotación de nuevas unidades formativo-productivas. De las estrategias enunciadas, la que sin duda oferta más posibilidades de éxito es la primera, es decir, no generar estructuras sino aprovechar las que ya existen e incorporar fondos económicos y metodologías al proceso de enseñanza-aprendizaje.

Se persigue una nueva forma de intervención, en la que se incorpora a los objetivos instructivos del aula-taller, objetivos formativos y de procedimiento, todo esto en sintonía con otras actuaciones llevadas a cabo en el resto de parcelas de socialización del individuo y en la comunidad.

-
- ❑ ⁶ MEDELLÍN (Colombia) y LIMA (Perú). **Julio 1996**. *"Hacia un Trabajo Coordinado en Materia de Prevención de Drogodependencias"*.
 - ❑ MADRID (España). **Febrero 1999**. *" Metodología de Prevención Educativa Sobre Drogas"*.
 - ❑ SANTA CRUZ DE LA SIERRA (Bolivia). **Abril 2000**. *"Hacia un Espacio Común en la Definición de Actuaciones Comunitarias con Población Juvenil"*.
 - ❑ VALENCIA (España). **Junio 2001**. *" Los proyectos FAD/ONGD,s Latinoamericanas: Hacia un Trabajo Regional Integrado"*.
 - ❑ LIMA (Perú). **Julio 2002**. *" Encuentro regional de ONG,s Latinoamericanas. Hacia un Modelo de Desarrollo Integral del Individuo y la Comunidad, de Utilización Transversal Dentro de los Proyectos de Cooperación al Desarrollo"*.
 - ❑ MARBELLA-MADRID (España). **Octubre 2003**. *"El Desarrollo Comunitario como Base de la Prevención"*.
 - ❑ MADRID (España). **Octubre 2003**. *" I Encuentro de Entidades Latinoamericanas Dedicadas a la Infancia en Dificultad"* . Casa América
 - ❑ TOLEDO (España). **Junio 2004**. *"Jornada de Trabajo e Intercambio: Cooperación al Desarrollo y Problemas de Drogas"*.
 - ❑ MADRID (España). **Junio 2004**. *"Seminario de reflexión – Drogas: Dos Miradas"* . Casa de América

Un ejemplo es el proyecto que en la actualidad se desarrolla en Perú, con la participación de CEPESJU como Contraparte Local, en las ciudades de Trujillo, Lima, Chiclayo y Tacna, en el que los resultados de la actuación orientados desde el componente prelaboral, se desarrollan en los centros de formación profesional existentes⁷ en las comunidades urbano-marginales incluidas en la propuesta. A nivel de instrucción estos centros tienen cualificación y recursos humanos y materiales para desarrollar tareas de formación profesional. Por este motivo y siguiendo los criterios enunciados de "vertebración social" y utilización de recursos, no es útil duplicar los dispositivos, y si lo es, apoyar e implementar técnica e instrumentalmente lo que ya existe. Desde el proyecto se incorporan actuaciones con sus comunidades de referencia, y se apoya la formación y dotación de estos centros, de forma significativa dentro del componente de capacitación de instructores y educadores como mediadores sociales.

En paralelo y desde la fase de identificación del proyecto, y con la participación de la población beneficiaria se valoran cuáles son las necesidades y oportunidades de las salidas laborales.

Otro ejemplo diferente es lo que sucede en proyectos como el desarrollado en colaboración con ENDA en la Zona de El Beni (Bolivia), donde la ausencia de infraestructuras y dispositivos públicos o privados obligan a desarrollar al completo los talleres de formación profesional, y en paralelo asumir componentes de apoyo y ayuda social.

Un aspecto importante que ha pasado a formar parte del diseño de los proyectos en ejecución y que está directamente relacionado con la intervención, es lo que se está definiendo como "factores de riesgo de orden estructural", que engloba aspectos genéricos de lucha contra la pobreza en todas las manifestaciones que de ella se derivan. En este campo, cabe señalar alguna de las iniciativas incluidas en los proyectos desarrollados en los últimos tiempos:

- ❑ Se ha incluido un componente de ayuda familiar, social y sanitaria a menores en extrema necesidad. Este componente ayuda en temas de alimentación, medicinas, pago de tasas escolares, transporte...
- ❑ Se asume como trabajo propio y como resultado de la ausencia de este tipo de dispositivos, la labor psico-pedagógica y de refuerzo escolar, lo que ayuda a la normalización de los menores que sufren discapacidades y disfunciones que impiden su escolarización. En este sentido se trabaja con disléxicos, con ambliopes, discapacitados motóricos...
- ❑ Se incluye la enseñanza de lecto-escritura a padres y madres de los menores y jóvenes incluidos en los proyectos.
- ❑ Se promueve el desarrollo específico del componente de género, con acciones encaminadas a la promoción social de la mujer.
- ❑ Se apoya a jóvenes de entornos marginales a superar las pruebas de acceso a la formación universitaria.

Con esto no se pretende transmitir la idea de que todos estos componentes se encuentren recogidos en todos los proyectos, pero sí se tiende a que, en base a la realidad intervenida, sean aspectos a considerar e integrar en las propuestas de actuación.

Como agentes de cambio que estamos y que en un futuro debemos irnos, tenemos que dejar un tejido social, un tejido asociativo, que pueda liderar esos procesos. También debemos implicar a los gobiernos para que participen de las actuaciones emprendidas y se corresponsabilicen económicamente de su mantenimiento en el medio plazo.

La apuesta es seguir avanzando en la línea de actuación que nos ha impuesto la realidad de los proyectos, lo que supone un mestizaje entre todas las comunidades e instituciones que han participado en los mismos durante estos años. Destacamos como momentos clave de esta evolución los encuentros

⁷ (CEO,s)

que periódicamente se realizan, y que han significado el momento de reflexión y de sistematización de los logros.

Ideas clave

Como pinceladas finales dejar algunas ideas, que de forma concreta señalan la evolución del proceso descrito y la apuesta programática.

- ❑ El modelo de intervención de la FAD en Cooperación al Desarrollo es el resultado de un esfuerzo compartido con todas las instituciones locales implicadas en los proyectos, que ha ido evolucionando desde 1995.
- ❑ El avance metodológico responde a una propuesta conjunta de intervención, en la que aparte de los objetivos perseguidos en los proyectos, se prima la sistematización de los desarrollos y se registran los logros añadidos.
- ❑ Nuestra propuesta está basado en estrategias educativas para prevenir los factores de riesgo psico-social. Las necesidades educativas y sociales de las comunidades, así como las carencias instrumentales de las instituciones, se han definido y enfocado en base a un auténtico proceso de desarrollo y promoción social.
- ❑ Consideramos el Programa Integral de Desarrollo Educativo (PIDE) , un instrumento didáctico que sustenta una propuesta troncal de investigación-intervención. Se parte de una actuación integral y sistematizada, en la que las acciones formativas y el fomento de la participación son los motores del cambio. Se orienta a la mejora de la calidad de vida y a la generación de expectativas de futuro, de las comunidades en dificultad o desventaja social.
- ❑ La propuesta metodológica incorpora, como un componente más de la intervención, la capacitación y formación de los agentes sociales que, con diferentes perfiles y de forma dinámica, aparecen y se pierden en los distintos momentos evolutivos del desarrollo humano, y que son parte activa de los procesos socioeducativos que determinan la evolución personal y social
- ❑ Se integran en el modelo objetivos dirigidos a mejorar y coordinar los espacios de educación formal y de participación social, que permiten acoger de forma estructurada los diferentes proyectos emprendidos.
- ❑ Actualmente en los diseños de los proyectos se incluye la intervención en factores de riesgo de orden estructural: el apoyo a la vertebración social y la generación de expectativas de futuro para los colectivos más desfavorecidos.
- ❑ El instrumento que sustenta toda la intervención es el Programa Integral de Desarrollo Educativo , (PIDE) , cuyos objetivos son:
 - ✓ La formación integral del individuo en todas sus parcelas de socialización y tomando como base la implicación de los agentes naturales.
 - ✓ El desarrollo y la promoción social
 - ✓ El aumento de la participación y la vertebración social
 - ✓ La sostenibilidad de las acciones emprendidas.

El PIDE es un Programa, pues se estructuran acciones de forma ordenada y coordinada, y se evalúa en función del proceso seguido y de los resultados obtenidos. **El PIDE es Integral**, pues se trabaja desde todas las parcelas de socialización, se ocupa del fomento de la vertebración social y permite incorporar otras iniciativas similares para aumentar posibilidades de eficacia y eficiencia. **El PIDE promueve el desarrollo**, pues se desencadenan procesos individuales y sociales, que persiguen la movilización de la comunidad en una dirección de progreso. **El PIDE es educativo**, pues se considera la educación como el motor del cambio social.

Introducción

El uso de drogas ilícitas como la cocaína, la heroína y los derivados anfetamínicos causa numerosos perjuicios individuales y colectivos. Hoy es obvio, sin embargo, que bastantes de los males que provocan estas sustancias provienen de su prohibición, que afecta de forma decisiva los precios que los usuarios pagan por esas sustancias, el contenido último que acaban ingiriendo y las formas en que lo hacen. Y la mayor parte de la violencia, los delitos y la corrupción asociada a las drogas deriva de su tráfico ilícito y no de su consumo. Además, todos estos males afectan de manera desproporcionada a los sectores más pobres y excluidos que se aficianan o habitúan a su uso (Stern 1998). Es, precisamente, cuando los consumos intensivos se extienden en poblaciones segregadas, discriminadas o marginadas, cuando los problemas “de drogas” suelen tomar un cariz especialmente grave, que ya no es sólo de alarma más o menos exagerada, sino de anomía y autodestrucción colectiva. Por todo esto, hoy existe un debate muy importante sobre el fracaso del modelo prohibitivo y punitivo que domina el control internacional de “narcóticos” desde principios del siglo XX. De hecho, podría decirse que a nivel intelectual, al menos en Norteamérica y Europa occidental, la corriente favorable a la legalización está ganando la batalla, aunque eso apenas tenga traducción política, pues ningún partido importante ha recogido ese testigo (MacCoun y Reuter 2001).

Éste es un tema crucial de nuestro tiempo: ¿Cuál debe de ser el estatus legal y político de la marihuana, la cocaína, la heroína o las drogas de laboratorio para las que hay una gran demanda en todo el mundo? ¿Debe parecerse al del café, al del tabaco, al del alcohol, o quizá a la de la metadona o el valium? ¿Cómo podemos regular nacional e internacionalmente ese comercio y consumo para limitar los daños individuales y sociales que provoca? ¿Es conveniente endurecer las actuales penas y castigos por comerciar o incluso por consumir? ¿O sería mejor convertir todas las drogas en objetos de comercio legal? ¿Qué problemas solucionaría la legalización y cuáles agravaría? ¿No hay otras opciones más afinadas y matizadas? Éstas y otras preguntas asociadas no son hoy cuestiones meramente académicas, sino que afectan a la vida y la salud de cientos de millones de personas en todo el mundo y la estabilidad y gobernanza de países y regiones en conflicto.

Curiosamente, para un amplio sector del “establishment” político, plantear tales preguntas es ya una traición y casi una contribución al envenenamiento colectivo. Supone, además, una claudicación con el mal que “envía el mensaje equivocado”. Esto da idea de la profundidad del encono y el enfrentamiento con que se vive este tema.

En España, parecería que estamos en un momento adecuado para profundizar en este debate, tras décadas de experiencia con los problemas causados por las drogas ilegales y una situación donde existe bastante consenso social y no hay asuntos especialmente urgentes. Pero el tema ofrece hoy una nula rentabilidad política y no está en la agenda de la oposición ni en la de un gobierno que no ha dudado en impulsar medidas y cambios legales muy arriesgados y controvertidos, por ejemplo en las relaciones internacionales, la vida social y familiar, etc. Esto sorprende sobre todo cuando consideramos que

⁸. Algunas porciones de este artículo fueron publicadas previamente en el monográfico “Drogas, Sociedad y Ley”, editado por L. Pantoja y Abeijón en el Instituto Deusto de Drogodependencias, Universidad de Deusto, 2003.

algunas de las más importantes figuras del ejecutivo que preside Rodríguez Zapatero en su vida profesional se manifestaron reiteradamente a favor de la "legalización" de las drogas.

Creemos que este debate es necesario y ayudaría a clarificar las alternativas hoy abiertas y a reforzar la legitimidad de las políticas públicas basadas en la convicción razonada. Por eso haremos aquí un comentario de las opciones que nos parecen competir hoy en España y en el mundo, a partir del modelo que han propuesto MacCoun y Reuter recientemente y donde distinguen tres grandes posturas en relación al estatus legal del comercio y consumo de las drogas ilegales de más amplia demanda: el mantenimiento del sistema punitivo que impera a nivel mundial o incluso su endurecimiento; la progresiva despenalización del consumo y el esfuerzo por reducir sus riesgos y los daños que provoca; o la legalización de la producción y el comercio de todas las drogas psicoactivas de amplia demanda.

Regímenes actuales de control de drogas

1. La opción prohibitiva y penalizadora

La primera opción, que caracteriza la mayor parte del mundo y anima las convenciones internacionales en vigor, se basa en la prohibición y la ley penal, siendo especialmente severa en algunos países islámicos y orientales (por ejemplo, Arabia Saudí, Malasia, Singapur, China...) donde el tráfico de drogas ilegales puede llegar a castigarse con la muerte. El consumo casi siempre es también ilegal y puede acarrear severas penas.

El objetivo final de los regímenes prohibitivos es reducir hasta erradicar todo consumo no legítimo de las drogas que se incluyen en las listas fiscalizadas. A muchas de las drogas ilegales no se les reconoce ningún uso legítimo. Todo uso es entonces considerado "abuso".

Aunque muchos países que entrarían en este régimen de control desarrollan políticas orientadas hacia el tratamiento de drogodependientes y la prevención o educación, en general no hay transigencia con el consumo y las políticas de reducción de daños encuentran bastante oposición. Por ejemplo, escasean las políticas de sustitución como las que, por ejemplo, emplean metadona, incluso en regiones con un gran número de inyectores de opiáceos, como es el caso hoy de Rusia y otras repúblicas de la antigua Unión Soviética (IHRD 2001, EMCDDA 2002).

Este modelo puede sostenerse sobre presupuestos éticos, políticos y hasta religiosos divergentes (con gobiernos comunistas o islamistas por ejemplo), pero el énfasis se concentra en vigilar, perseguir y castigar a los transgresores. De aquí que la mayor parte de los recursos en relación a este problema se gastan en coerción, persecución y castigo, o lo que a veces se llama "control de la oferta", es decir, en policía, aduanas, juzgados, cárceles... En un grado comparativamente menor se realizan programas de sustitución de cosechas en regiones productoras de amapola, cáñamo o coca que suelen nacer ya abocadas al fracaso frente a los grandes incentivos del comercio ilegal.

En Estados Unidos, líder indiscutible del sistema internacional de control de drogas ilegales, "las políticas públicas permanecen congeladas en posición punitiva. Las drogas ilícitas se consideran primariamente como un problema penal más que de salud pública. La respuesta que se considera apropiada, por tanto, es el castigo severo, y esta ha sido el elemento central de las políticas públicas desde 1980" (MacCoun y Reuter 2001: 3).

2. El modelo despenalizador

Como contrapartida se ha ido abriendo camino en la última década otra opción, que caracteriza, con muchas variaciones, una creciente porción de Europa occidental y Australia, Canadá . Acepta el sistema prohibicionista y participa en el sistema de control internacional, pero ha avanzado notablemente hacia la despenalización del consumo de varias o todas las drogas ilegales, y se abre camino una orientación, entre resignada y convencida, hacia la reducción de daños, es decir, una visión que acepta la inevitabilidad del consumo y concentra esfuerzos crecientes a que se realice en las mejores condiciones y circunstancias posibles.

Se entiende, por tanto que hay que establecer una separación entre tráfico y consumo, entre el sector de la oferta y demanda. Por otro lado, el sistema penal y policial distingue entre unas drogas y otras según la peligrosidad que atribuye a su consumo. Y también entre sectores del mercado que resultan diferencialmente peligrosos.

Esta orientación pragmática anima los programas de sustitución de heroína por otros opioides que ofrezcan ventajas respecto a su vía de administración, o a la duración de sus efectos, como ocurre con la metadona, la buprenorfina, etc.. Y también se vuelve a aceptar la dispensación directa de las drogas deseadas, algo para lo que hay precedente en los sistemas de provisión de opio en las colonias europeas de Asia oriental (Wakabayashi y Brook, 2000; Trocki 1991) y de heroína en el Reino Unido (Strang y Gossop 1994) y que se está probando con la heroína de forma experimental en Suiza, Holanda, España y otros países europeos.

También se concede gran énfasis en este modelo, tanto a nivel retórico como de políticas públicas a las inversiones en "tratamiento" de drogodependientes y en prevención del consumo, generalmente basada en esfuerzos publicitarios y escolares.

El caso de Estados Unidos es peculiar, porque, aún contando con muchos elementos de esta segunda opción que, como los programas de dispensación de metadona fueron originalmente implementados en este país y, a pesar de la variación que su sistema federal permite entre diversos estados, el enfoque punitivo predomina y llega a extremos de enorme intransigencia ("tolerancia cero") y persecución de cualquier vulneración de la norma por pequeña que sea. Por otra parte, Estados Unidos dedica dedicado ingentes recursos a la investigación en las diversas esferas del problema, por lo que muchas de las innovaciones teóricas y prácticas en reducción de daños o despenalización se originaron en este país.

3. La opción a favor de la legalización

Hay, por último, una tercera opción que no existe en ningún lugar, pero que es intelectual y emocionalmente atractiva. Tanto que, seguramente, sea dominante en muchos entornos intelectuales y profesionales de Europa y, curiosamente, de Estados Unidos (ver Boaz 1990, Szasz 1992, Nadelmann 1998).

Aunque con matices y variaciones, esta postura defiende que la mejor solución a los problemas que plantean las drogas ilegales sería su legalización, es decir, tratarlas como objetos legales de comercio y consumo restringiendo el control de su producción, e intercambio a las leyes y normas civiles y mercantiles. Este era, por otra parte, el estatus que tenían la mayoría de los "estupefacientes" antes de prohibirse en nuestro siglo.

La distinción entre despenalización y legalización no siempre es tajante. Por ejemplo, en Holanda se produjo una despenalización del uso de drogas en los años 70 seguida de una legalización de facto de

los derivados del cánnabis desde 1986. Pero este cambio se ha producido más por la relajación en la aplicación de ciertas normas penales que por su abolición (Leuw y Marshall 1994).

La corriente pro-legalización tiene la belleza de las soluciones simples y rotundas, sin excepciones ni compromisos. También pesa a su favor su defensa de la autonomía y la libre elección personal. Esta opción suele ser muy certera en la crítica de los límites de lo existente y en especial del régimen de control imperante, desde la pérdida de calidad y adulteración de las drogas que se comercian, la corrupción política y funcionarial y la propia creación de mundos excluidos y criminales tanto en el consumo como en el comercio, entre otros. Pero esta opción o estrategia está menos lograda en la precisión de las tácticas, los pasos a dar en el proceso de legalización y las consecuencias previsibles del libre comercio de sustancias como la heroína, la cocaína, o las múltiples variedades de fármacos de laboratorio que se ofrecen en el comercio ilegal cada año. En suma, salvo en lo que concierne al cáñamo, el diseño de régimen legalizador suele partir de presupuestos dudosos sobre la demanda y la oferta de drogas y no suele estar apenas perfilado.

Un aspecto central de esta propuesta, salvo en aquellos casos en que se basa en una perspectiva ético filosófica deontológica, es decir, defendiendo el derecho al uso de drogas por adultos como un derecho natural fundamental (ver Szasz 1992), suele pasar de puntillas sobre el efecto de la legalización sobre el aumento de la prevalencia del consumo, que es el temor fundamental de los que apoyan la prohibición. En su análisis de contenidos de los artículos que sobre este tema aparecieron entre 1970 y 1997 en el New York Times, MacCoun y Reuter encontraron que el tema del probable aumento del número de los consumidores de cocaína o heroína si estas drogas se legalizasen, se consideraba sólo por un 5% de los favorables a la legalización, pero por el 60 % de los que apoyaban la prohibición (2001: 72).

Analizaré estos tres regímenes al hilo de una serie de reflexiones sobre el control social y político del uso y el comercio de drogas ilícitas aplicando sobre todo ejemplos del caso español.

Comentarios sobre los regímenes de control

Ley y regímenes de control de drogas

En cualquier parte donde se consumen, siempre hay un control social del uso de drogas que suele mantenerlo dentro de unos límites culturalmente pautados. Generalmente ese control social es informal y se basa en la costumbre y la sanción del entorno social inmediato, y en un complejo de normas, muchas de ellas inexpressadas e incluso inconscientes que pautan el consumo y lo circunscriben a ciertos grupos de personas y a ciertos tiempos, lugares y formas de administración. El régimen regulador del consumo que impera en cada sociedad en cada momento es parte del sistema de control social que mantiene cierta constancia frente al cambio y otorga esa capacidad de predecir y esa certidumbre respecto a los comportamientos futuros que tan esencial resulta en los procesos de estructuración social (ver Giddens 1994)

Con la aparición del Estado hace ya más de cinco milenios las formas de control se formalizan y amplían. No obstante, aunque ha habido momentos de penalización máxima del consumo, cuando el contacto con las drogas se castigaba con la muerte, en la inmensa mayoría de los casos, el régimen de control se ha seguido basando sobre todo en presiones sociales informales, tan aceptadas que parecen naturales y no hace falta enunciarlas pues rara vez se violan. En las sociedades modernas, sin embargo, ha aumentado la complejidad de las formas de intervención del Estado. Ahora, como ha reseñado Gerritsen (2000), los "regímenes reguladores" del uso de drogas, funcionan "mediante el juego combinado de diversas formas de presión". La parte más formal, externa, sistemática y visible del control social sobre el consumo de drogas la configura el sistema legislativo y su aplicación coercitiva, penal o civil. En segundo lugar, muy

relacionado con ese control legal y penal, aparece el control profesional, que recae en un sistema profesional facultado por el Estado para ejercer ese control, en principio por la complejidad técnica que se le atribuye. En la sociedad moderna ese control ha recaído crecientemente en la profesión médica y ha ido ganando importancia en los últimos siglos, en paralelo al control del Estado sobre la licencia para ejercer estas profesiones. En tercer lugar las presiones del control social provienen de las relaciones interpersonales, comunitarias, grupales o familiares. De los pares, amigos, familiares, desde los más anónimos y desconocidos a las personas más cercanas e íntimas a nosotros. Y en cuarto lugar, existen procesos de autocontrol o control personal que se basa en una la interacción de normas interiorizadas, creencias, valores y paradigmas para la acción que el propio sujeto aplica a su relación con las drogas. Muchas de las normas interiorizadas tienen un carácter implícito a la acción, son "conocimiento práctico" no articulado o expreso, pero esencial para el desempeño de conductas socialmente aceptables.

Las diversas formas de presión, institucional, legal, formal o informal, colectiva o grupal o individual interaccionan y se modifican de formas que no conocemos bien. Y este no parece ser un tema de especial interés para investigadores. Por ejemplo, sorprende que con la importancia y recursos que utiliza el sistema penal de control se haya estudiado tan poco el efecto que la ley penal tiene sobre el comercio y el consumo, cuando de hecho hay muchas indicaciones de que las penas más graves no suelen limitar la oferta ni mucho menos la demanda, sólo la desplazan.

Es evidente sin embargo que, para entender cualquier "régimen" de control hay que atender a fuerzas exteriores a ese sistema que lo sostienen o lo alteran. Los procesos de oferta y demanda que, en cierta medida, son independientes de leyes y reglamentos, son elementos centrales de cualquier régimen regulador del consumo de drogas. En ellos juegan un papel decisivo aspectos que no son fáciles de controlar por la ingeniería social como las modas y ciclos económicos que, a su vez, se vinculan con variaciones en las representaciones sociales y las actitudes.

Primero, es imprescindible contar con un aspecto crucial que ha transformado la relación política y social con las drogas: la revolución tecnológica y productiva que ha puesto y pone a nuestra disposición drogas más puras, potentes y específicas, algunas desconocidas en la naturaleza y que pueden producirse masivamente.

La industria farmacéutica nos sorprende cada día con su capacidad de sintetizar y generar compuestos y ponerlos al alcance de miles de usuarios. Fue precisamente la síntesis de un psicofármaco, la morfina, la que abrió la era de la química industrial. Como siglos antes había ocurrido con la aparición de los destilados del alcohol, la producción de alcaloides puros supuso un cambio cualitativo que transformó la relación social con las drogas. Además, no sólo ha aumentado la capacidad de obtener productos más potentes y específicos, sino de fabricarlos y distribuirlos en grandes cantidades. La masiva disponibilidad puede aumentar el tamaño de las poblaciones afectadas por el uso. Además, las oportunidades para convertir esas sustancias en mercancía y negocio se multiplican. Ya no hablamos sólo de valores de uso, de dotes preciosos que se transmiten en relaciones muy personales, sino de productos que se intercambian de forma masiva, impersonal y dictada por el cálculo monetario. Hay interés millonario en que se extienda el consumo, y esto supone también un cambio rotundo. Muchas de las drogas psicoactivas disponibles hoy para el consumo colectivo, desde la heroína al MDMA, por no hablar de las muchos nuevos fármacos de laboratorio, no tienen, ni por su calidad ni por su cantidad, paralelo ni tradición históricas.

Por otro lado, la orientación consumista de nuestro tiempo, cuando el consumo es la ideología central de la sociedad global y el consumo de ocio supone uno de los ejes del crecimiento económico, suponen nuevos desafíos para cualquier sistema regulador del uso de psicoactivos. Otro conjunto decisivo de fuerzas a considerar en cualquier régimen de control proviene de las transformaciones demográficas que

hacen variar el peso de las cohortes juveniles y adolescentes, o de las poblaciones excluidas o empobrecidas que pueden intensificar la demanda de drogas y la atención, asistencia o educación que provoquen los usos, etc. Todos estos factores interrelacionados han de considerarse en los regímenes reguladores del uso de drogas. Obviamente no obedecen a los cambios legales; más bien ha de ser al contrario, la ley ha de ajustarse al cambio social.

Curiosamente, a pesar del énfasis punitivo que domina a nivel mundial, ni siquiera sabemos bien cómo actúa hoy la ley penal sobre la demanda de drogas. MacCoun ha revisado la literatura y resumido en siete las principales formas en que las leyes prohibitivas influyen sobre el consumidor (1993). Las tres primeras derivan sobre todo de una aplicación, más o menos explícita de un paradigma de elección racional. El que una droga sea ilegal afecta su consumo por el miedo a la sanción legal, por su efecto sobre los precios de las sustancias y sobre su disponibilidad tanto real como percibida. En segundo lugar, el estatus ilegal tiene efectos cognitivos y emocionales sobre los consumidores en relación a lo que este autor llama el "umbral simbólico" que supone para muchas personas hacer algo ilegal. En este sentido se da también el efecto de atracción del "fruto prohibido" y los efectos de lo que algunos psicólogos definen como "reactancia": las restricciones al acceso o a la libre elección aumentan el atractivo de un objeto o actividad (Brehm y Brehm 1991). Además, la ilegalidad incrementa los procesos de estigmatización y "etiquetado" de los usuarios, alterando su identidad social y afectando sus elecciones respecto a seguir consumiendo y a cambiar de conducta o de grupo de referencia. Por último, la ley afecta las normas morales imperantes y las formas de control social informal en procesos poco comprendidos pero que afectan especialmente a ciertos grupos y ciertos momentos históricos (MacCoun 1993; MacCoun y Reuter 1993: 75-92).

Todos estos procesos son mal conocidos y no sabemos cómo varía su magnitud o importancia cuando aumenta el rigor y severidad de la ley, o cuando ésta se percibe ampliamente como ilegítima.

El poder limitado de la ley

Es evidente, pues, que tanto prohibicionistas como "legalizadores" tienen una desmedida fe en la capacidad del cambio legal para transformar la realidad social. Esto es casi una enfermedad política en España, donde suele responderse a los problemas sociales con leyes que sobre el papel parecen magníficas pero que suelen estancarse en su aplicación por la falta de recursos o por su inadaptación a dinámicas sociales no consideradas. Y es que la norma formal que promulgan gobiernos o aprueban parlamentos es sólo un elemento de los regímenes de control que imperan en cada momento. Su importancia es indudable; pero su aplicación puede ser tan distinta según el contexto y la estructura social y política que, con la misma ley, se dan, en nuestro caso, regímenes de control de drogas muy diferentes.

Abundando en lo mismo, es dudoso que un cambio legal, por sí solo, invierta el sentido del consumo de una droga en un ciclo de ascenso sea lento y prolongado, como los que hemos llamado "mareas" o rápido y amenazante como las "tormentas" o crisis (Gamella 1997, 2001). Como ha señalado David Musto tras comparar la primera "epidemia" de uso de cocaína en la Norteamérica de finales del siglo XIX con la que ocurrió justo un siglo después, "el uso [masivo] de cocaína no es rápidamente corregido por acciones simples y dramáticas. Ni la vuelta al libre acceso, la condición misma que provocó las demandas de control, ni el recurso al castigo ofrecen esperanza para conseguir una inmediata solución" (2002:264).

La visión de la "legalización" como solución rápida para los problemas que sufre, por ejemplo, Colombia o Afganistán por el comercio y consumo de cocaína o heroína y la corrupción política asociada es una simplificación casi tan grande como la que espera el remedio de la "tolerancia cero", el castigo y la guerra. Lo que se requiere es una transformación social profunda y sostenida que alivie las necesidades,

injusticias y tensiones de las que suelen nutrirse las crisis de drogas y un cambio en la forma en que las perciben los que quieren consumirlas.

Los problemas sociales asociados al consumo de drogas ilegales suelen ser síntoma de otros problemas mayores y más difíciles de erradicar. Por eso, cuando un país cuenta con un consolidado sistema sanitario y de asistencia social para toda la población, una más equitativa distribución de la riqueza y un alto desarrollo humano pueden implementar políticas de control casi opuestas sin que el daño social y personal difiera demasiado. En este sentido, dos países europeos, Suecia y Holanda han desarrollado, en las últimas décadas, políticas casi antagónicas en el control del uso y comercio de drogas sin que, salvo en lo que concierne al turismo drogofilico, sean demasiadas las diferencias en salud pública, delincuencia o violencia. En ambos países, por otro lado, no existen infraclases que vivan generación tras generación situaciones de exclusión, segregación y miseria.

Por otro lado, incluso las políticas públicas hoy utilizadas tienen serios límites en reducir el consumo de forma drástica y permanente. Ni teniendo recursos ingentes para lo que se viene llamando "prevención" se reduciría el consumo en medio de una crisis de drogas en más de unos grados porcentuales (Caulkins et al 1999). Como bien explican MacCoun y Reuter, "los programas de prevención están enfocados casi exclusivamente a reducir la prevalencia del consumo". Por eso "las evaluaciones de tales programas (como las de muchos programas de tratamiento) se preocupan sólo de establecer si los adolescentes consumen o no, prestando poca atención a la medid de las cantidades y los estilos de consumo y las consecuencias perjudiciales de tales usos. Pero el hecho es que la mayoría de los adolescentes pasan por un período limitado de experimentación sin experimentar efectos duraderos o daños agudos" (2001: 37).

Heterogeneidad moral y social

Las normas prohibicionistas operan hoy, al menos en Occidente, en un contexto de creciente heterogeneidad moral y cultural. Una considerable porción de las personas cuya conducta regulan esas leyes no las consideran legítimas ni justas. La trasgresión de la norma, por lo tanto, no se vive a menudo como desviación, sino como reivindicación moral y política. El conflicto respecto a la norma es estructural y sistemático, no meramente circunstancial. Esto concierne hoy en Norteamérica, Europa y la Oceanía neoeuropea sobre todo a los derivados del cánnabis, pero también a muchos consumidores experimentales u ocasionales de otras drogas como el éxtasis o la cocaína.

Ya no puede asumirse, por tanto, que los transgresores, es decir, los que consumen drogas ilegales, sean "desviados", "disociales" o enfermos. De hecho, una de los cambios más notables de las últimas décadas en Occidente es la normalización del consumo de fármacos ilícitos como forma de experimentación y diversión juvenil (Measham et al. 1994, Gamella y Alvarez Roldán 1999; Gamella y Jiménez Rodrigo 2003). Esta heterogeneidad ha de incorporarse al régimen de control, pues los inevitables huecos y contradicciones que genera cualquier ley al aplicarse se exacerban cuando no es respetada por sectores tan amplios de la propia sociedad de donde emerge.

Moralidad y legalidad interaccionan de forma compleja en las sociedades ultramodernas. Hay muchas conductas que no constituyen delito o falta penal o civil, pero que se juzgan inmorales por la inmensa mayoría de la población. Por otra parte, hay conductas ilegales que diversos sectores sociales consideran moralmente aceptables; las leyes correspondientes no son, pues, respetadas.

Por otro lado, en la relación entre ley y norma moral hay una gran variabilidad entre países y dentro de cada país. En aquellos con una tradición democrática más consolidada y antigua, la ley se juzga mayoritariamente como emanando de la voluntad popular y, aunque no guste una ley, se entiende que lo

moralmente aceptable es respetarla y luchar por cambiarla. Naturalmente, esto depende de las leyes de que se trate y del momento histórico considerado. Pero es obvio que la legitimidad de las leyes prohibitivas es seriamente contestada por amplios sectores de la población afectada por ellas, al menos en Occidente (UNODC 2004).

Diversidad de drogas y de situaciones jurídicas

Por otro lado, en la propuesta legalizadora y en la punitiva hay una tendencia a agrupar a todas las drogas hoy ilegales como si no hubiera diferencias sustantivas entre unas y otras. La idea es que deben de tener, en lo esencial, el mismo estatus, y que se puede fijar definitivamente independientemente de lo que aprendamos sobre sus efectos, la variación en sus formas de consumo, etc.

La prohibición es el criterio fundamental que dota de significado a las sustancias a las que engloba. El propio concepto de "drogas" (o de "la droga", en español), se presta a esto. Se trata de una categoría más moral que química o farmacológica. La verdad es que "la droga" no existe como sustancia o conducta; sí como leyenda o mito más poderoso cuanto menos definido. En realidad hay muchas sustancias psicoactivas de distinta naturaleza y cuya peligrosidad es casi siempre inseparable de cómo se utilicen, para qué, por quién y en qué contexto cultural.

Sin embargo, suele pasarse por alto que incluso desde un punto de vista legal es incorrecto dividir a las drogas en prohibidas y permitidas. Hay más categorías. Ni el café ni el tabaco ni el valium tienen el mismo estatus jurídico, siendo las tres drogas "legales". No digamos la metadona, cuya distribución también es hoy legal en ciertas circunstancias. ¿Pretendemos disolver o anular estas gradaciones o diferencias? ¿En todos los casos? Esas diferencias y categorías suponen elementos centrales del entendimiento cultural de las sustancias aquí y ahora, es decir, de su historia, y es útil que el sistema de gradaciones legales permanezca abierto y múltiple, pero adaptándose lo mejor posible a la costumbre. Por ejemplo, hoy asistimos a una reformulación de la nicotina tanto médica como socialmente que está afectando su estatus jurídico en el sentido de restringir su consumo y su venta. En el caso del tabaco, por tanto, se está dificultando su comercio y consumo; pero las leyes por sí mismas no han cambiado las costumbres. O sea, el régimen de control está abierto y avanza en direcciones opuestas según la droga, las formas y contextos de uso y las personas afectadas. No parece coherente con las formas de control social informal el disolver desde arriba esas diferencias como proponen punitivos y legalistas. Una de las pocas excepciones a este respecto la constituye el trabajo de Szasz (1992) quien proporciona una adecuada tipología normativa de las drogas, pero propone su reducción general a objetos de libre intercambio y *¡caveat emptor!*

Falacia modernista de la solución mágica

Parece que abunda una visión errada que ve una sola dirección como adecuada y cree que existe un estatus "perfecto" para la relación social con las drogas, una falacia modernista que no se acepta ya para ningún otro ámbito de conducta y bajo la que subyacen presupuestos de evolucionismo histórico unilateral. En esto coinciden también las formas extremas de penalización y legalización, que, curiosamente, se refuerzan mutuamente. Es lo que, por un lado, presuponen muchas de las recomendaciones de tolerancia cero, de intransigencia total con cualquier vulneración de la norma, incluso aunque se trate de individuos adultos que desean probar drogas milenarias de forma meditada y moderada. Y por otro, algunos defensores de la legalización que, o bien defienden que se trata de "la estrategia óptima para enfrentar el problema de la droga" (Nadelman 1990:14) o predicen que sólo los retrógrados, reaccionarios y vendidos se oponen a sus propuestas, generalmente bastante indefinidas y que defienden un derecho natural. Algunos incluso comparan la prohibición de las drogas a la esclavitud y predicen como inevitable su próximo fin. Sorprende que legalización y prohibición en sus formas

extremas hablen el mismo idioma, curiosamente, el de un pretendido "libre" mercado para ciertos bienes y servicios que nunca son todos ni para todos (ver Szazs 1992). También sorprende la seguridad con que defienden sus profecías y políticas, y las bases morales en que se basan. Parece más la defensa de dogmas enfrentados que el análisis de procesos sociales y de políticas públicas.

Los mejores repasos históricos disponibles por el contrario (Musto 1987; 2002, Courtwright 1982; Gerritsen 2000; Wakabayashi y Brook 2000), parecen sugerir que no hay ningún sistema óptimo de regulación de drogas en una sociedad estratificada, compleja y heterogénea. Sólo hay sistemas más y menos flexibles, más y menos abiertos a la mejora y al cambio, y más o menos apoyados en el consenso mayoritario y el reparto de poder estructural o coyuntural. Y parece que unos sistemas se avienen más en cada momento a reducir el daño que causan las drogas ilegales y su prohibición.

Despenalización del consumo y reducción de daños

Coincidimos con MacCoun y Reuter en que la ley penal, la coerción y el castigo no deben ser el centro de los sistemas de regulación del uso de drogas en una sociedad democrática (2001). Es más eficaz a medio y largo plazo fomentar los controles sociales informales y el autocontrol, que surgen de abajo arriba y se basan en el convencimiento, la información fidedigna y los rituales y estrategias grupales que limitan y moderan el consumo. En España, por ejemplo, ha ocurrido un importante proceso de rechazo de la heroína en los entornos juveniles que valoran, sin embargo, otras drogas. Este proceso ha sido en gran medida independiente de penas y castigos y de la publicidad o propaganda contra "la droga"; deriva sobre todo de un cambio en la representación colectiva de la heroína y de sus consumidores que se fundamenta en una evaluación racional de ciertos riesgos que se han hecho trágicamente visibles. Funciona por convencimiento y, algo importante, por la convergencia y suma de múltiples fuentes de influencia, información y ejemplo, incluida la experiencia directa o cercana, la comunicación entre pares y su reforzamiento por lo que se ve en la prensa, la televisión, e incluso lo que dicen las campañas publicitarias contra "la droga". Hay poca disonancia en el rechazo a la heroína hoy en España; hay poca demanda, sobre todo en personas que no hayan consumido aún.

Conviene decir que este rechazo a la heroína ha ocurrido en España cuando su consumo no es ya, en sí mismo, delito. Desde hace casi dos décadas varios estados europeos (España entre ellos) han despenalizado formalmente el consumo de algunas (o todas) las drogas ilegales, aunque con restricciones y cortapisas. No parece, cuando se analiza con suficiente perspectiva, que la despenalización haya hecho aumentar el consumo o agravado los problemas asociados al consumo de drogas en estos países (ver MacCoun y Reuter 2001). Pero la despenalización del consumo no equivale a legalización de la producción, el comercio y la publicidad de heroína, cocaína y otras drogas ilícitas. Esta es una distinción crucial.

3. Mal planteamiento de la opción legalizadora

La opción legalizadora suele formularse de forma muy incompleta e imprecisa. En uno de los textos más influyentes de esta corriente, Nadelmann nos dice que la estrategia propuesta "podría tener más éxito que nada de lo que se haya probado aún para frenar los problemas del abuso de drogas, la violencia asociada, la corrupción, la enfermedad y el sufrimiento", pero su descripción de cómo se desarrollaría tal política es más bien sumaria. El orden de actuaciones sería el siguiente: "El gobierno convierte la mayoría de las sustancias ahora prohibidas en accesibles para adultos competentes, regula toda la producción y venta a gran escala, ofrece programas de tratamiento a todas las personas que los necesiten, y programas de honesta educación sobre drogas a los niños. Esta estrategia, vale la pena decirlo, resultaría en un beneficio neto para el tesoro público de al menos diez mil millones de dólares al año" (1990-15-16). No hace falta mucho comentario sobre una propuesta de tal vaguedad e ingenuidad.

En suma, la propuesta legalizadora debe de precisar cómo se distribuirían sustancias como la heroína o la LSD o los derivados anfetamínicos, muchos de ellos de reciente fiscalización en muchos países. ¿Se venderán en supermercados como el café, en estancos como el tabaco, o en farmacias con receta como los sedantes? ¿O sólo los prescribirán facultativos sanitarios a personas que ya se hayan habituado a su consumo? ¿Se permitirá la promoción y la publicidad de estos productos? ¿Cómo se regulará el acceso infantil y adolescente? ¿Habrá sanciones severas para quien provea de estas sustancias a menores? ¿Serán diferentes de los que hoy existen respecto al tabaco y al alcohol, donde son generalmente irrelevantes? ¿Se prevé un aumento del consumo y, por ende, de la drogodependencia? ¿Se prevé también en paralelo un aumento de los fondos dedicados a asistencia, tratamiento e indemnizaciones? ¿Saldrán sólo de los impuestos por la venta de productos necesariamente más baratos y asequibles? Para la mayoría de estas preguntas no hay respuesta en ninguno de los modelos de legalización presentados hasta ahora (ver MacCoun y Reuter 2001, Boaz 1990).

Si lo que se pretende es que todas las drogas psicoactivas de las que surja demanda se conviertan en mercancías de libre acceso, a nuestro juicio esa no es una opción adecuada para los sistemas de regulación social hoy imperantes. Si ciertas drogas se han eliminado de la práctica médica por resultar peligrosas incluso cuando se usan supervisadas en contextos clínicos ¿podemos aceptar que se conviertan en objeto comercial para usarlas en una fiesta, en la calle, en combinación con otras drogas como alcohol, etc.? ¿Aceptaríamos que alguien las venda legalmente al público obteniendo un beneficio? ¿Bastaría con que incluyera en un prospecto los potenciales efectos y daños? ¿Quedaría eximido de responsabilidad si alguien resulta seriamente dañado o incluso muere por consumir las sustancias de acuerdo con el prospecto? ¿Aceptaríamos que los fabricantes desarrollasen estrategias de publicidad y marketing para aumentar su consumo, orientándolo a edades tempranas para aumentar el número de años de fidelidad a la marca, como ocurre ahora con el tabaco? ¿Y si los accidentes conciernen a menores de edad o incluso a niños, considerando que el inicio en el consumo de drogas ocurre a menudo en torno a los 14 años? Esto podría ocurrir incluso sin responsabilidad directa de productores y mayoristas, como ocurre hoy con las intoxicaciones etílicas. ¿Honestas educación sobre drogas: alguien sabe lo que es eso en una sociedad multicultural en este aspecto? ¿Debe el estatus de, pongamos por caso, la cocaína base, las drogas tipo éxtasis (MDMA y análogos), o el GHB (llamado "éxtasis líquido") o la ketamina tener el tratamiento legal del café, o el del tabaco, el alcohol o el valium? ¿Cuál es la propuesta concreta y cómo ha de implementarse aquí y ahora?

No conocemos ninguna propuesta de legalización que repase de forma medianamente detallada y plausible los escenarios probables y los datos históricos y epidemiológicos disponibles, o que se plantee las probables consecuencias del aumento de la disponibilidad, el consumo e incluso la publicidad... (ver en MacCoun y Reuter 2001 la mejor síntesis disponible). Por lo tanto, la propuesta legalizadora como reducción de todas las drogas de amplia demanda a objetos de comercio legal nos parece una simplificación inviable y curiosamente ahistórica. Por el contrario, si lo que se entiende por "legalización" es que se transforme de forma flexible el régimen regulador existente de manera que se reduzcan los daños y costes que la propia prohibición provoca, las opciones abiertas son numerosas. Curiosamente, algunas de ellas se han puesto en práctica ya en varios países europeos sin provocar rechazo ni polémica, de hecho, de forma casi silenciosa. Por ejemplo, hay opioides, sustancias análogas a los opiáceos, que ya son "legales", es decir, tienen un uso y una forma de distribución legales. Por ejemplo, la metadona, que hoy toman diariamente cerca de 90.000 españoles que se definen como drogodependientes. Es decir, no sólo se ha producido la legalización, siquiera en este sentido restringido, sino que la droga es un don o medicina que otorga el sistema sanitario público. Algo parecido se está empezando a hacer con la heroína, a un nivel más restringido en varios países europeos y podría llegar a hacerse con derivados anfetamínicos y otros estimulantes.

Naturalmente, esta opción no es perfecta y tiene serios costes además de algunos beneficios. Más aún, la medida legal no suele ser en sí misma lo esencial, sino que su efecto depende de su implementación. En el caso de España, por ejemplo, seguramente falten recursos para formación, atención y empleo de los "metadonados" de manera que sea algo más que un modo de "aparcar yonquis". Pero supone un avance indudable respecto a los primeros ochenta, cuando se extendió la infección por VIH/SIDA entre los inyectores de drogas y, paulatinamente, entre sus parejas.

Por lo tanto, la despenalización del consumo que se ha ido abriendo camino en varios países de Europa, Canadá y Australia, junto a las políticas de reducción de daños y una constante flexibilidad de los regímenes de control, fomentando los procesos de moderación y limitación informal y la diferencia entre unas drogas y otras, unos consumos y otros constituyen las bases de un régimen de control más humano y efectivo a largo plazo. No ofrece las certezas morales que parecen animar a punitivos y libertarios; pero esa condición de ensayo y error, de duda permanente y apertura al cambio parece una mejor respuesta al profundo dilema moral y político que supone el control del uso de drogas en la sociedad global presente y futura.

Bibliografía

- BREHM, S.S. y BREHM, J.W. 1981. *Psychological reactance*. Nueva York: Academic Press.
- BOAZ, D. (Ed.) 1990. *The Crisis in Drug Prohibition*. Washington, D.C.: Cato Institute.
- CAULKINS, J., RYDELL, C.P., EVERINGHAM, S., CHIESA, J. Y BUSHWAY, S. 1999. *An ounce of prevention, a pound of uncertainty: The cost-effectiveness of school-based drug prevention programs*. Santa Mónica, CA: RAND.
- COURTWRIGHT, D. T. 1982. *Dark Paradise: Opiate Addiction in America before 1940*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- EMCDDA. 2000. *Annual Report on the State of the Drugs Problem in the European Union*. Lisboa: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- EMCCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.). 2002. Report on the drug situation in the candidate CEECs. Lisboa.
- GAMELLA, J.F. (Ed.) 2002. *Drugs and alcohol in the Pacific. New consumption trends and its consequences*. Aldershot, U.K.: Ashgate
- GAMELLA, J.F. 2001. "Mareas y tormentas: ciclos de policonsumo de drogas en España (1959-1998). Algunas consecuencias estratégicas para el diseño de políticas públicas". Cuadernos de Psiquiatría Comunitaria, (1): 7-18.
- GAMELLA, J.F. .1997. Heroína en España, 1977-1996. Balance de una crisis de drogas. *Claves de Razón Práctica*. Mayo, (72): 20-30.
- GAMELLA, J.F. ALVAREZ ROLDÁN, A. 1999. *Las rutas del éxtasis. Drogas de síntesis y nuevas culturas juveniles*. Barcelona: Ariel.
- GAMELLA, J.F. y JIMÉNEZ RODRIGO, M.L. 2003. *El consumo prolongado de cánnabis. Pautas, tendencias y consecuencias*. Madrid: FAD (Fundación de Ayuda contra la Drogadicción).
- GERRITSEN, J.-W. 2000. *The Control of Fuddle and Flash. A Sociological History of the Regulation of Alcohol and Opiates*. Leiden: Brill.
- GIDDENS, A. 1994. *The constitution of society. Outline of a theory of structuration*. Berkeley: University of California Press.
- IHRD (International Harm Reduction Development). 2001. *Drugs, AIDS, and Harm Reduction. How to slow the HIV epidemic in Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Nueva York: Open Society Institute.
- LEUW, E. y MARSHALL, I.H. (Eds.). 1994. *Between prohibition and legalization: The Dutch experiment in drug policy*. Amsterdam: Kugler.

- MACCOUN, R. 1993. "Drugs and the law: A psychological analysis of drug prohibition", *Psychological Bulletin*, 113: 497-512.
- MACCOUN R., Y REUTER, P. 2001 *Drug War Heresies. Learning from Other Vices, Times and Places*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MEASHAM, F., NEWCOMBER, R., PARKER, H. 1994. "The normalization of recreational drug use among young people in North-West England". *British Journal of Sociology*, 45 (2): 287-312.
- MUSTO, D. 2002. "America's First Cocaine Epidemic: What Did We Learn?". En Gamella J. (ed.), "Drugs and alcohol in the Pacific", pp. 253-265.
- MUSTO, D. .1987. *The American Disease. Origins of Narcotic Control (2 ed.)*. New York: Oxford University Press.
- NADELMANN, E. A. 1990. The Case for Legalization. En D. Boaz, *The Crisis in Drug Prohibition, 1990*, pp.13-43.
- NADELMANN, E. A. 1998. "Commonsense drug policy". *Foreign Affairs*, 77:111-26.
- STERN, V. 1998. *A Sin Against the Future. Imprisonment in the World*. London: Penguin Books.
- STRANG, J. Y GOSSOP, M. (Eds.) 1994. *Heroin Addiction and Drug Policy. The British System*. Oxford University Press.
- SZASZ, T. 1992. *Our Right to Drugs. The Case for a Free Market*. New York: Praeger.
- TROCKI. C. 1990. *Opium and Empire. Chinese Society in Colonial Singapore, 1800-1910* . Ithaca: N. Y. Cornell University Press.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). *2004 World Drug Report*. Viena: ONU.
- WAKABAYASHI, B. T. y BROOK, T. (Eds.) 2000. *Opium Regimes: China, Britain, and Japan, 1839-1952*. Berkeley: University of California Press.

Agradezco a la Fundación de Ayuda Contra la Drogadicción (FAD) y a la Casa de América por la invitación para compartir algunas reflexiones, en parte individuales pero la mayoría colectivas de un grupo académico informal que nos autodenominamos "cocólogos" en el Perú. Trabajamos sobre la temática de la política de drogas, la hoja de coca y los agricultores de las cuencas cocaleras desde diferentes perspectivas de análisis y puntos de vista muchas veces contrapuestos. También integran este grupo de reflexión varios académicos de Bolivia, Colombia, Europa y Estados Unidos. Aquí abordo cinco temas de vital importancia para el Perú y los países andinos.

En el primer punto explico las dicotomías, caracteres, dimensiones y diferenciaciones de la hoja de coca. El segundo punto ubica los debates sobre la hoja de coca en las discusiones globales sobre la política de drogas y la política de "reducción de daños". El tercer punto explica cómo el Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina (IRA) y el más reciente Plan Patriota, afecta negativamente en aspectos económicos, sociales, ecológicos, políticos, institucionales y de seguridad. El cuarto punto describe las similitudes y diferencias entre los países andinos en asuntos de drogas que evitan que los gobiernos adopten estrategias y políticas comunes en los organismos internacionales, salvo la aplicación sin cuestionamiento de la guerra contra la droga que impulsa el Gobierno de Estados Unidos. Frente a ello, el quinto punto se analiza las diferencias y propuestas comunes de los movimientos sociales ligados a la producción de coca que se desarrollaron durante los noventa en Bolivia, Colombia y el Perú. Se concluye con algunos lineamientos para desarrollar propuestas comunes, entre pueblos y Gobiernos andinos.

1. COMPLEJIDADES DE LA COCA ANDINA

Como se observa en el Gráfico 1, la hoja de coca y su entorno socio-cultural, económico y político tiene básicamente tres dicotomías, cuatro caracteres, varias diferenciaciones y algunas dimensiones que queremos resaltar para el caso del Perú.

a) Las Dicotomías de la coca

La primera dicotomía es que la coca no es lo mismo que la cocaína aunque sí la contiene. El "mate de coca" en bolsitas filtrantes contiene cocaína y la ingerimos al tomar una infusión, pero no es lo mismo que la sustancia derivada, el clorhidrato de cocaína (CHC) que es obtenido mediante procedimientos químicos en base a la hoja de coca. A los andino-amazónicos en 4 o 5 mil años de historia verde de la coca, no se les ocurrió aislar la blanca cocaína. Para conocer algo, el pensamiento occidental requiere dividir los componentes del todo, pero para los andino-amazónicos hacer esto no normal. Lo normal es considerar la hoja de coca como un todo. La cocaína fue aislada por primera vez a mediados del siglo pasado por el austriaco-alemán Albert Niemann en la Universidad de Gonttingen. Al principio la cocaína fue aceptada e incluso alentada por los médicos y empresas farmacéuticas como panacea para curar de todo, pero luego fue satanizada hasta nuestros días y se ha desatado una guerra feroz contra la cocaína y la misma hoja de coca.

Una segunda dicotomía es que el productor de coca no es un delincuente o "narcotraficante". Se trata de un productor campesino agropecuario, generalmente colono de la sierra que se trasladó a la selva, muy pobre y con pocas alternativas de ingresos, que tiene una planta más en su parcela agrícola, la hoja de

⁹ Economista peruano, consultor en desarrollo rural, investigador del Foro Peruano de Relaciones Internacionales (FOPRI), presidente de la Asociación Civil Desarrollo Integral Sustentable (DRIS) y asesor de organizaciones de productores agropecuarios de las cuencas cocaleras del Perú.

coca, que la viene cultivando desde hace muchos años y él mismo es consumidor de esta planta. Este productor y cultivador de coca es un ciudadano como cualquiera de nosotros, un ser humano con su familia que además de trabajar para hacer producir la tierra con varias plantas y animales, es consumidor de la planta llamada coca que está siendo satanizada por los organismos internacionales y los Gobiernos de turno debido a prejuicios anti-étnicos, anti-campesinos y psiquiátricos. Este productor agropecuario no es un delincuente y más bien lo que busca con sus movilizaciones y protestas es ser incluido como persona con derechos y con deberes, aunque sabe que una parte de la producción de coca se va como materia prima para las pozas de maceración y los laboratorios de cocaína.



En tercer término, el coquero o consumidor de coca, el que "piccha" como en el Perú, el que "acullica" como en Bolivia, el que la "chajcha" como en el norte de Argentina o el que la "mambear" como en Colombia, no es un droga dependiente un toxicómano. Los que hemos sido fumadores sabemos en qué consiste el "síndrome de abstinencia": la desesperación que nos da al no conseguir un poco de nicotina inhalada. Pero esto no es lo que siente el coquero cuando deja de coquear. Está demostrado científicamente que no existe la "adicción" a la hoja de coca, sino que simplemente se trata de un hábito benigno que el coquero puede dejarlo o tomarlo cuando quiere, principalmente en zonas de altura, pero no sólo allí. El coquero pues no es un toxicómano que fue como calificó a esta práctica los informes de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en los años 50, calificación anticientífica recogida por la Convención Única de Estupefacientes de 1961 que encerró a la planta de la coca, la apresó, como droga maligna sujeta a alta fiscalización en la Lista 1 de Estupefacientes de la ONU.

b) Los caracteres de la coca

En primer término, se trata de un bien cultural, de una planta que constituye un cohesivo social importante y sirve para las faenas comunales. El consumo de esta hoja de coca es parte de las buenas costumbres del mundo campesino andino-amazónico. En el mundo occidental, cuando uno llega de visita dice "no hay cariño en esta casa" y lo primero que hacen es ponerle en la mano un vaso de cerveza, vino o whisky. El cariño en la casa campesina es que a uno le invitan coca, recibida con las manos juntas, porque es parte de las buenas costumbres y es un cohesivo social extraordinario que facilita las relaciones entre las personas. Además, es parte consustancial de las faenas comunales del mundo solidario y de reciprocidad andino-amazónico, sin contar su uso ceremonial y mítico religioso cuando se ofrece a la Madre Tierra, a la Pachamama, o cuando sirve como intermediaria en las adivinaciones..

En segundo lugar, la coca es la "caja chica" de la familia campesina y, aparte de constituir una proporción del gasto que tienen éstas familias, también es usada para la inversión y el pago de jornales, fertilizantes, semillas y herramientas. La coca le permite al campesino sembrar café, cacao, palma aceitera, maíz,

arroz, frutas, cambiarla por animales menores, por ganadería, etc. La educación de los niños y los jóvenes, la compra de sus lápices, cuadernos y libros, las medicinas adquiridas en la farmacia, las herramientas y materiales para construir sus casas, generalmente son proporcionadas por la coca. La planta de la coca, es prácticamente la única que tiene 3 a 4 cosechas al año y por lo tanto constituye un ingreso monetario regular o una fuente de trueque por otros productos que tiene la unidad familiar campesina.

En tercer lugar, la coca es materia prima para su industrialización benéfica. La cocaína es la más conocida por su uso terapéutico como anestésico local irremplazable en intervenciones quirúrgicas dolorosas a la laringe, los ojos o el cuello del útero. Pero también el mal llamado "mate de coca" o infusión caliente o fría de hojitas de coca que toman millones de personas en los Andes para combatir el mal de altura o "sorojche". No hay turista que vaya al Cusco para subir a Macchu Picchu o que visite el Lago Titicaca en Puno que deje de tomar su "matecido" de coca. Pero el producto industrial benéfico de la coca más conocido en Occidente es la Coca Cola que ha invadido el mundo y cuyo extracto – la famosa fórmula 7x que era secreta hasta hace unos años – se fabrica en base a la hoja de coca importada de Bolivia y el Perú. Más de 400 TM al año de verde coca son importadas por la Stepan Chemical de New Jersey que extrae la cocaína y el extracto lo envía a Atlanta para producir la fórmula 7x y repartirla por el mundo a las embotelladoras de "la chispa de la vida". A decir verdad, no sabemos bien todavía si la Coca Cola es veneno, droga o las dos cosas, ya que sirve para aplacar la sed, pero también para desatorar inodoros, darle vuelta a tornillos oxidados, limpiar tubos de desagües, remover suciedad en los radiadores de automóviles y sacarle brillo a las monedas. Imaginemos que hará la Coca Cola en nuestro estómago. En todo caso, es la bebida más conocida internacionalmente, habiendo incluso llegado a la luna.

Pero también se fabrican las bolsitas filtrantes de infusiones de coca combinada con otras plantas aromáticas y medicinales como menta, yerba luisa, anís, boldo, uña de gato y otras presentaciones. En el caso del Perú, estos productos los fabrica una empresa estatal pero de funcionamiento privado, que se llama Empresa Nacional de la Coca (ENACO) S.A., la misma que requiere un siquiatra como gerente para tratar su grave esquizofrenia ya que es estatal y privada, es un monopolio en un país en el que constitucionalmente están prohibidos y debe sobrevivir con la compra y venta de un producto al que debe combatir: la hoja de coca. Existen otras empresas que han comenzado recientemente a producir una bebida en base a hoja de coca. Una es la empresa catalana Kokka Royal Food & Drink con sede en Barcelona y sucursal en Lima que está fabricando una bebida llamada "K-Drink", con infusión de hoja de coca y limón. La otra se llama "Vortex" (Coca Energy Drink) y está siendo producida por la empresa peruana Amadeus Corporation S.A.C. Se trata de una especie "Gatorade", pero con coca descocainizada – como la Coca Cola - y es un energético y reconstituyente para muchachos y muchachas o viejos que hacemos ejercicio.

Ninguna de las dos tiene el distintivo "coca" y ello es así porque este distintivo está patentado por la Coca Cola. Es más, la Coca Cola tiene un artículo en la Convención del año 1961, el Artículo 27, que no menciona específicamente a esta Corporación pero que es obvio que fue producto del trabajo de lobby que la empresa hizo durante los debates sobre la coca durante los cincuenta, cuando se formuló la Convención del año 1961. El mencionado Artículo 27 establece que se puede elaborar un agente saporífero en base a hoja de coca "que no contenga ningún alcaloide y, en la medida necesaria para dicho uso, autorizar la producción, importación, exportación, el comercio y la posesión de dichas hojas".

La cuarta característica de la coca es que es materia prima para la producción de la pasta básica y del clorhidrato de cocaína para su uso ilegal y para el tráfico con estos fines. Esta característica es la más conocida, propagandizada y satanizada actualmente. A decir verdad, los que trabajamos con los agricultores y con los coqueros, con los productores y consumidores de la hoja de coca, por lo menos en Perú y Bolivia, hemos aprendido que lo que ellos tratan de hacer es afirmar los tres primeros caracteres

mercados: 1) el mercado legal, aquel en el que se compra y comercializa coca a través de la ENACO o empresas privadas y cuyo origen y destino es legal: se compra a campesinos empadronados legalmente y se vende a comerciantes también empadronados quienes distribuyen la coca entre los consumidores en costa, sierra y selva; 2) el mercado semi-legal del contrabando o "tranqueras" que son comerciantes que compran la coca directamente a los campesinos y la comercializan para el consumo legal por parte de los consumidores; 3) el mercado de uso legal del trueque de coca por faenas comunales, por jornales en las parcelas agrícolas o por productos de otros pisos ecológicos como papa, olluco, carne de carnero o productos industriales como sal, aceite, velas, fideos, pilas o fósforos; 4) el mercado ilegal de coca para los comerciantes destinada a la poza de maceración.

El tema pues es mucho más complejo que lo que oficialmente pontifica el gobierno de EEUU, que llega a cuestionar incluso a la ENACO ya que considera que no debe fomentar el consumo de coca y debe ser una empresa transitoria hasta que el consumo tradicional desaparezca. Sin embargo, no hay cómo equivocarse físicamente respecto a la hoja de coca: la que va a la poza de maceración es sucia, no interesa al consumidor y no es selecta; la coca semi-seca, selecta y sin impurezas es la que va a la boca de los consumidores tradicionales, generalmente con precios más altos por ser de contrabando.

Existe una diferenciación en los precios y no es cierto, por lo menos en el Perú, que en todas las zonas y momentos el narcotráfico paga más altos precios. Así por ejemplo, en Tingo María, el precio actual por arroba que paga la ENACO a los productores es de entre 50 y 60 soles, o sea US\$ 1.3 a 1.5 por kilogramo. Pero el precio que paga el contrabandista para venta legal es de 100 a 120 soles (US\$ 2.6 a 3.1 por kg.) y el que paga el "narco-comerciante" para la poza de maceración es de 80 a 90 soles (US\$ 2 a 2.3 por kg). En el valle del Apurímac y Ene los precios son aproximadamente iguales con respecto a la ENACO, pero el precio que pagan los contrabandistas para uso legal es al revés que en Tingo María ya que los "narco-comerciantes" pagan más: US\$ 3.5 contra 1.5 por kg. Últimamente en el valle del Monzón, que es un afluente del Alto Huallaga y desemboca al lado de Tingo María, estos precios han llegado hasta US\$ 4 y 5 por kg.

d) Las dimensiones de la coca

Otra complejidad de la hoja de coca son las dimensiones que tiene. En cuanto a los productores, que a nivel nacional no son más de 50 mil en el Perú, los que le venden su coca a ENACO y están empadronados son aproximadamente 12 mil, los que la vendan al contrabando de uso legal son 24 mil y los que la venden para el tráfico ilícito de drogas son aproximadamente 14 mil agricultores. En cuanto a la extensión de cultivos, aunque las cifras son cuestionables y cuestionadas, existen actualmente en el Perú alrededor de 12 mil has legales y empadronadas en ENACO, entre 19 y 53 mil has ilegales destinadas al narcotráfico y no menos de 60 mil has en abandono que pueden ser recuperadas por el incentivo del aumento de los precios.

En cuanto al volumen de comercio de coca, alrededor de 3 mil TM al año son acopiadas por la ENACO, 6 mil TM por el contrabando con destino legal y entre 19 y 53 mil TM son destinadas para el tráfico ilegal de drogas con los que se puede producir entre 75 y 210 TM de clorhidrato de cocaína para exportación. El consumo interno de cocaína es reducido y probablemente no llegue a 1 TM al año. En cuanto al consumo tradicional, en el Perú tenemos 3 millones de pijchadores de coca y alrededor de 1 millón más que la consumen en infusiones u otros usos benéficos, tal como ha establecido recientemente la encuesta nacional que ha realizado el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) por encargo de la Comisión Nacional para una Vida sin Drogas (DEVIDA). Asimismo, existen alrededor de 40 mil consumidores regulares de pasta básica de cocaína y 35 mil de clorhidrato a razón de 1 a 3 dosis semana.

2. DEBATES SOBRE LAS DROGAS Y LA GLOBALIZACIÓN

En el complejo debate internacional sobre las drogas existen por lo menos tres tendencias de interpretación con propuestas estratégicas muchas veces competitivas resumidas como sigue: 1) la de los halcones plantea una estrategia de guerra a las drogas, considera que el tema es de seguridad nacional, que el consumo es controlable y externo, que el problema se encuentra en la oferta y que debe encararse con una perspectiva militar-policia; 2) la de las palomas, que propone políticas de reducción de daños y/o liberalización y/o legalización, ya que concibe que la producción es un problema socio-económico y cultural, que el tráfico es consecuencia de la demanda y que el consumo es un problema socio-cultural a resolver con una perspectiva médico-sanitaria; y, 3) la de los pragmáticos búhos, impulsa una estrategia penal-policia y sostiene que la producción, el tráfico y el consumo de drogas son fenómenos delictivos, tanto por el lado de la oferta como de la demanda, cuyo encaramiento debe ser esencialmente de aplicación de la ley y penal-represivo.

Por su lado, la discusión internacional sobre el "desarrollo alternativo" que no abordamos aquí, también tiene tres tendencias: 1) los países productores de coca, amapola y marihuana cuyos gobiernos sostienen que el incremento de cultivos se debe al incentivo de la demanda de drogas y a problemas socio-económicos y culturales internos (pobreza rural, erradas políticas agrícolas internas y estrategias internacionales de subsidios a bienes agro-alimentarios), por lo que se debe impulsar la sustitución de cultivos con "desarrollo alternativo", previa erradicación y/o fumigación; 2) países sin cultivos significativos de estas plantas pero que son territorios de tránsito, lavado de dinero y/o productores de insumos para drogas, que están de acuerdo con la reducción de la demanda junto con atacar la oferta para reducirla, promoviendo estrategias de desarrollo alternativo fuera de sus territorios; y, 3) países que tienen cultivo y producción interna de drogas - marihuana y drogas de diseño en Estados Unidos, por ejemplo -, que consideran que la oferta se debe combatir en su origen, que el consumo y el tráfico es un problema externo y por ello el objetivo de los programas de desarrollo alternativo debe ser la eliminación de la oferta.

En este debate simpatizo con las propuestas de reducción del daño, que están en boga en Europa y otros países desarrollados, pero considero que deben plantearse no sólo a nivel del consumo sino de la producción y el tráfico de drogas. Como se sabe, estas estrategias intermedias entre la legalización y la guerra contra las drogas, pese a los debates señalados o quizás por ellos, constituyen actualmente ejes importantes de las políticas de varios Gobiernos europeos como Holanda, Suiza, España e Inglaterra. En algunos países de América Latina como Argentina y Brasil, así como en Canadá, también existen estas prácticas e incluso en algunos estados de Estados Unidos como California y Arizona que realizaron referéndum en 1997 para permitir el uso médico de la marihuana y, más recientemente, lo han hecho Nevada y Alaska.

Como la demanda por drogas en el mundo parece no amainar - ver por ejemplo, el último "Global Illicit Drugs Trends 2003" de la ONU - y cada vez más expertos, funcionarios y Gobiernos coinciden con que se debe "administrar" el fenómeno, se está construyendo un consenso respecto a lo siguiente: 1) en cuanto al consumo, se debe impulsar políticas de prevención primaria y en medios de comunicación, junto con rehabilitación de drogodependientes con terapias de sustitución y tratamiento social ambulatorio, considerando el fenómeno de las drogas como un problema educativo, cultural y sanitario y no penal policivo; 2) respecto al tráfico, debe encararse con fino trabajo de inteligencia y concepción integral, lo que significa que la interdicción debe ser sobre los eslabones intermedios de la cadena, no contra los consumidores finales y productores iniciales de la materia prima, sino contra los cabecillas de las bandas, los empresarios y banqueros lavadores de dinero, los traficantes de precursores químicos y los abastecedores de armas y explosivos para sicarios y terroristas; y, 3) a nivel de la producción, significa distinguir campesinos de delincuentes, fortalecer sus asociaciones, respetar sus usos y costumbres - como la coca para pijchar y otros usos legales -, concertar propuestas socio-económicas integrales

alternativas e impulsar la reducción gradual y concertada de cultivos, sin uso de productos químicos o biológicos.

En este debate existe una tendencia hacia la unilateralidad en el diagnóstico y las alternativas, pero generalmente se reconoce la existencia de cuatro enfoques o estrategias, no necesariamente contrapuestas, con respecto a cómo encarar la problemática: 1) reducción de la oferta de drogas (supply reduction); 2) reducción de la demanda de drogas (demand reduction); 3) reducción de los riesgos adicionales a causa del consumo de drogas (risk reduction); y, 4) reducción de los daños resultantes del abuso en la producción, tráfico y consumo de drogas (harm reduction). En esta discusión es cada vez menos verificable la división entre países productores responsables de la oferta y países consumidores responsables de la demanda, como enfoque unilateral que distorsionó el concepto de responsabilidad compartida que se adoptó como principio internacional en la Convención de Viena sobre drogas de 1988. Ahora está bastante claro que, con la globalización del fenómeno, se diluyó el debate de los ochenta entre "ofertistas" (toda oferta crea su demanda) y "demandistas" (toda demanda crea su oferta) para llegar a diagnósticos y propuestas más equilibradas.

3. IMPACTOS DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

El siguiente tema a abordar es el de los impactos de la guerra contra las drogas. El Plan Colombia o la Iniciativa Regional Andina, así como el más reciente Plan Patriota, es en mi concepto una estrategia de carácter militar para encarar la problemática de la defensa de Colombia y los colombianos frente al fenómeno político y social de la guerrilla y la violencia en ese país, bajo el pretexto de la lucha contra las drogas. Sostengo que el Plan Colombia se ha andinizado, narcotizado, militarizado y terrorificado. Se trata de un Plan que nació soberanamente, es decir elaborado por Colombia y los colombianos, con carácter esencialmente social y de gobernabilidad democrática. Pero, con la intervención de EEUU, el plan devino en una estrategia militar para combatir a la guerrilla y controlar los recursos naturales de la amazonía, con el pretexto de la lucha contra las drogas primero y contra el terrorismo desde el 11 de setiembre del 2001.

Los impactos de estos instrumentos de control militar-territorial por parte del Gobierno de EEUU son diversos. A nivel económico-productivo producirá una desestructuración sectorial de las actividades, no sólo ni principalmente de los cultivos con fines ilícitos, en las zonas en las que se aplica y sus entornos, incluyendo países fronterizos. Ello a consecuencia por un lado del narcotráfico y de la presencia del terrorismo pero además porque con su carácter militar los presupuestos de los países vecinos se incrementen sustancialmente, restando recursos para actividades de desarrollo. En el Putumayo fronterizo del Perú con el departamento colombiano de Amazonas, antes no habían cultivos de coca y tampoco actividades significativas relacionadas con las drogas, pero ahora existe un despliegue de 1,500 soldados para supuestamente evitar el rebalse de la "narco-guerrilla". Eso significa en términos presupuestales un costo muy alto y una justificación de los militares para hegemonizar la zona restringiendo los derechos de los ciudadanos y las comunidades indígenas.

En el plano ecológico y de recursos naturales, a consecuencia de la intensificación y ampliación de las fumigaciones, se acelera el proceso de depredación y despilfarro de la selva amazónica y la orinoquía que venía desde años antes. Tiene un efecto ecológico medio ambiental, ya que la Amazonía es un conjunto de vasos comunicantes y una intensa campaña de fumigación como la que hay en Colombia afecta al conjunto de la zona. En lo socio-cultural el Plan Colombia provoca un colapso acelerado del tejido social por los niveles de violencia que acarrea, además de afectar los usos y costumbres de las comunidades nativas e indígenas. En el aspecto político-institucional, el Plan Colombia restringe los espacios democráticos y la violencia tiene a aumentar porque los países tienden a militarizarse tanto a nivel de las fronteras como interno.

El planteamiento que tenemos es que se deberían establecer alianzas estratégicas con la sociedad civil de Estados Unidos en torno a cinco temas: 1) rechazar la violación de los derechos humanos y de los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones involucradas en el conflicto; 2) denunciar la corrupción de los ejecutores privados – empresas contratistas, consultoras y ONGs – que manejan los fondos de la cooperación norteamericana; 3) informar sobre la depredación del medio ambiente y el desequilibrio ecológico y social que el Plan Colombia produce a consecuencia de la intensificación de las fumigaciones químicas y la amenaza con usar agentes biológicos; 4) hacer conocer que se pretende la apropiación de los recursos naturales de la Amazonía - petróleo, minerales, gas, maderas, reservas biogenéticas, conocimientos ancestrales y agua dulce -, bajo el pretexto que somos pueblos salvajes y que no podemos proteger estos recursos para la humanidad, amenazando con establecer un Protectorado Amazónico bajo control de EEUU, país que no ha sabido proteger sus propios recursos naturales en los últimos 150 años; y, 5) el respeto al derecho a las diferencias, entre los cuales está el uso de la coca u otra clase de plantas nativas con principios activos.

El Plan Colombia, la IRA y la política de erradicación-fumigación, como bala de plata de estos instrumentos, tiene claramente tres efectos: 1) El efecto globo que es el “traslado” de cultivo de coca de una región a otra y de un país a otro; por ejemplo: Bolivia en 1991-94 del Chapare hacia el Beni, en 1997-02 del Chapare hacia los Yungas, en Colombia en 1994-00 del Guaviare hacia Putumayo y en 2000-04 hacia Venezuela y Brasil, el Perú en 1985-90 del Alto Huallaga al Apurímac y en 1993-98 hacia Colombia. 2) El efecto mercurio – al echar una gotita de mercurio en una mesa este se dispersa -, efecto que no es captado por los sensores satelitales, la aerofotografía y los métodos técnicos para medir cultivos del Crime and Narcotics Center de EEUU o de las Naciones Unidas que usa mejores métodos. El efecto dispersión es muy difícil medirlo. Habría que hacer verificaciones de campo en zonas inseguras o de difícil acceso a las que cuesta mucho llegar. Naciones Unidas y la CNC son organismos burocráticos que, por ejemplo deben medir cocales en 9 zonas y para ampliar a 4 o 5 zonas más tienen discuten en las más de 100 agencias norteamericanas sobre este tema y, hasta que se aprueba, los campesinos se trasladaron a otras zonas. 3) El efecto membrana, que son mucho más fuertes que los extremos, es en realidad la fronterización de los cultivos lo que no es un fenómeno nuevo porque se ha dado las fronteras del Sudeste Asiático con la producción de opio. Generalmente en las fronteras es bastante más difícil la persecución policial puesto que violan la soberanía del país vecino. Este efecto se ha dado en Bolivia en 1997-02 hacia Brasil y Perú, en Perú en 1996-04 hacia Bolivia, Brasil y Colombia y en este último país en 1994-04 hacia Brasil, Panamá, Perú y Venezuela.

Otros impactos de la erradicación/fumigación y de las ineficaces políticas interdictivas son: 1) La descartelización es decir, los delincuentes dispersan sus actividades en mini-carteles o maxi-bandas que es lo que claramente sucedió en Colombia en 1992-99 después que se destruyó o se transformaron los llamados carteles de Medellín y de Cali. 2) La diversificación en producir y negociar con varios tipos de drogas – coca, amapola, marihuana y sintéticos - y mercados – no sólo hacia EEUU, sino también a Europa, Africa, Asia y ALC -, como sucedió en Bolivia en 1997-02, en Colombia en 1993-04 y en Perú en 1996-02. 3) Finalmente, la mimetización en la que los traficantes se hacen invisibles y adoptan mecanismos de seguridad y adaptación. Ya no son los traficantes conocidos con automóviles inmensos y cadenas de oro, sino yupies sencillos aunque elegantes, con jeans, educados en universidades, etc., como sucedió en Colombia durante 1999-02 y en el Perú en 1996-00.

4. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ANDINAS

Entre los países Andinos existen varias similitudes, pero también diferencias importantes que vale la pena resaltar. En aspectos de seguridad tenemos que en Colombia hay una situación de guerra interna extrema que hace prácticamente imposible que se puedan aplicar políticas de desarrollo alternativo o

impulsar movilizaciones de los agricultores por sus derechos. No es el caso de Bolivia en donde existe un movimiento social y político desde hace más de 20 años ligado al problema de la hoja de coca. En el Perú hay un movimiento social, pero no político, de reciente creación – no más de cuatro años -, ligado a la problemática de la coca y dirigido principalmente por mujeres.

En asuntos de políticas antidrogas, en Colombia se aplica una política intensa de fumigación de cultivos, pero no es así en los otros dos países. En Bolivia se impulsa el Plan Dignidad pero con "desarrollo alternativo" y erradicación compensada, mientras que el Perú impulsa la Iniciativa Regional Andina (IRA), pero con estrategias de auto erradicación y "desarrollo alternativo". Estas diferenciaciones de enfoques, políticas y estrategias hacen que sea muy difícil la articulación a nivel gubernamental de políticas y estrategias comunes, lo que lleva a discusiones y desacuerdos permanentes entre Perú, Bolivia, Colombia y eventualmente con Ecuador, en la Comisión de Estupefaciente en Naciones Unidas que se reúne todos los años en Viena. En resumen, no se adoptan e impulsan políticas comunes. Algunas otras diferencias señaladas puntualmente son las siguientes.

La extensión de los cultivos de coca en Bolivia son aproximadamente 20 mil hectáreas ubicados en 2 zonas y se aplica una política de erradicación compensada. En Colombia son más de 80 mil hectáreas dispersas en 23 departamentos y se aplica intensa fumigación de cultivos. En el Perú son 60 mil hectáreas sembradas – aunque las cifras "oficiales" de la CNC y la ONU son más bajas: 31 mil y 42 mil has respectivamente – repartidas en 19 cuencas cocaleras y se aplica una política de erradicación forzosa manual, combinada con autorreducción de cultivos concertada con las comunidades..

En cuanto al comercio legal de coca, en Bolivia es respetado y está permitido a través de la Asociación de Productores de Coca (ADEPCOCA) en los Yungas de La Paz y otras empresas privadas, así como a través de los mercados primarios de Sacaba en Cochabamba. Este comercio es para abastecer a aproximadamente 1.5 millones de consumidores tradicionales de coca que tiene ese país y quizá 500 mil adicionales en el norte de Argentina y Chile. En Colombia el consumo está prohibido, salvo entre indígenas paces, guambianos y otros que no suman más de 50 mil consumidores, aunque recientemente han surgido dos empresas pertenecientes a resguardos indígenas – Coca Nasa del resguardo Calderas y Kokasana de la Fundación Indígena Sol y Serpiente - que fabrican y comercializan bolsitas aromáticas de coca para infusiones. En el Perú, el comercio está permitido, pero a través de la ENACO, empresa privada de propiedad estatal que industrializa la coca – bolsitas filtrantes de coca con otras yerbas, además de extractos y jabones -, que distribuye una parte de la producción de coca legal para más de 3 millones de consumidores que se estima existen.

En cuanto a la propiedad agrícola, mientras que en Bolivia hubo una reforma agraria radical en 1952, que golpeó a los terratenientes, produjo un intenso proceso de minifundización en el altiplano y los valles y desarrolló una casta de empresarios agrícolas modernos en Santa Cruz, en Colombia no hubo una reforma agraria alguna, desarrollándose una agricultura con colonos expulsados de sus tierras, jornaleros golondrinos y "raspachines" – cosechadores de coca -, al lado de terratenientes con inmensas extensiones de terrenos para la agricultura empresarial y la ganadería extensiva, base sustancial de los paramilitares. En el Perú se produjo en los setentas un radical proceso de reforma agraria, que generó empresas asociativas en la costa y la sierra con posterior minifundización y surgimiento de empresarios agrícolas exportadores en la costa. En Bolivia y el Perú no se ha tenido el fenómeno del paramilitarismo de Colombia, quizá en gran parte porque se hizo reforma agraria.

El proceso de colonización de la Amazonía también ha sido diferenciado en los Andes. En Bolivia fue desordenada e inducida hacia el caucho en los años veinte, la coca en los 70s y la soya y ganadería en los 80s. En Colombia esta colonización fue desordenada y violenta, con potrerización de la Amazonía y ampliación de frontera agrícola por parte del campesinado pobre. En Perú la colonización es antigua,

desde mediados del Siglo XIX para la extracción de caucho, cultivos de café a finales del XIX y comienzos del XX y, en los años setenta del siglo pasado, la explotación del petróleo, el oro y las maderas. Los cultivos extendidos de coca en el Perú datan de mediados de los setenta, pero especialmente una década después.

En cuanto a la organización cocalera, en Bolivia su origen está en el sindicalismo minero-campesino de Potosí y Oruro que se trasladó al Chapare y cuenta actualmente con no más de 30 mil agricultores. En Colombia se trata de asociaciones de pequeños agricultores, "raspachines" y organizaciones indígenas que suman alrededor de 100 mil cabezas de familia y en el Perú son también asociaciones de productores en la selva central – especialmente en el Apurímac y en el Alto Huallaga – y sindicalismo campesino en la selva del Cusco para un total no mayor de 50 mil agricultores cocaleros.

La extensión de las unidades productivas en las que se cultiva coca es de 3 a 5 hectáreas en Bolivia con extensiones totales de 10-15 hectáreas para otros productos o bosques. En Colombia se trata de unidades de 5-10 hectáreas de coca entre los pequeños productores y de 10-30 hectáreas en los cultivos "empresariales". En el Perú son extensiones muy pequeñas de entre 0.25 y 1.5 hectáreas de cultivo de coca en extensiones de terrenos que no llegan a las 5 hectáreas como máximo.

Resumiendo ¿quiénes y cuantos son los productores cocaleros?. Son colonos, indígenas y miembros de comunidades nativas de los países andinos que cultivan coca y en muchos casos son consumidores de las hojas de esta planta: en Bolivia son 35 mil que la cultivan y 1.5 millones que la consumen; en Colombia son 50 mil que la cultivan, 100 mil "raspachines" que la cosechan y sólo 50 mil consumen; y, en el Perú 50 mil la cultivan y 3 millones la consumen. En Ecuador existe un mínimo cultivo – no más de 300 hectáreas - y prácticamente no hay consumidores, en el norte de Argentina no existen cultivos de coca pero la consumen por lo menos 300 mil personas en Salta y Jujuy. En Chile no existe cultivos, pero hay al menos 10 mil consumidores, en tanto que en Venezuela el cultivo está en ascenso en la frontera con Colombia (Catatumbo) y no existe ningún consumo de coca. Finalmente, en el Brasil el cultivo de coca Ipadú está en ascenso y el consumo es mínimo entre comunidades nativas del este brasileño colindante con Perú y en el río Negro.

5. ¿SON POSIBLES POLÍTICAS ANDINAS COMUNES?

El tema de la coca y los agricultores cocaleros es en primer lugar humano, luego político y finalmente técnico. Ello es así más allá de la radicalidad de sus propuestas y la ineficacia de las estrategias de los gobernantes, lo que se explica por la ceguera y sordera de los gobiernos andinos que sólo tiene ojos para ver y oídos para escuchar a los funcionarios de EEUU. El problema humano es que los cocaleros quieren dejar de ser excluidos, considerados delincuentes, convertirse en ciudadanos con deberes y derechos, ser empadronados por los organismos pertinentes del Estado que defina una nueva Ley de Coca, que sus organizaciones representativas sean reconocidas como interlocutoras válidas, que consideren sus propuestas en el impulso de políticas, estrategias y acciones a realizar y, finalmente, que sean parte de solución y no el problema en relación con los dos fenómenos que supuestamente se quiere combatir: la pobreza y el tráfico ilícito de drogas.

El tema político es que los agricultores y sus dirigentes proponen al gobierno pensar con cabeza propia y elaborar e impulsar una Política de Estado sobre Drogas y Coca y no seguir aplicando la Política de Estados Unidos sobre estos temas ya que es contraproducente, cuyos remedios resultan peores que la enfermedad que se quiere curar: el narcotráfico y los cultivos con fines ilícitos. La globalización no implica abdicar de la soberanía en el diseño, discusión, aprobación e impulso de políticas a favor de cada país con respecto a los problemas que lo aquejan. La producción de coca en exceso, su transformación en drogas, el tráfico ilegal de drogas de uso ilícito, el tráfico de precursores químicos para producirlos, el

lavado de dinero proveniente de estos tráficos y el abuso en el consumo de drogas son temas globales e interdependientes, pero cada Estado tiene el deber y el derecho de impulsar políticas nacionales para proteger a sus ciudadanos, siempre y cuando estas no atenten contra otros países o se opongan a los convenios internacionales.

Los Gobiernos del Perú en los últimos 30 años, han abdicado su deber y cerrado su derecho de impulsar políticas propias sobre drogas y coca. El estricto, injusto e ineficaz sometimiento al neoliberalismo salvaje, la desregulación económica a ultranza que ha eliminado la capacidad preventiva y proactiva del sector público, el ataque frontal contra el tejido social organizativo existente y sus derechos, la globalización financiera que encubre delitos de lavado de dinero, el modelo concentrador, excluyente y anti agrario que viene aplicando desde hace décadas y el impulso sin cuestionamiento de la política de guerra contra las drogas, ha traído como resultado lo contrario a lo que se quería combatir. El consumo interno de drogas ha aumentado, el complejo coca-cocaína se ha integrado y orientado a nuevos mercados, los cultivos de coca para usos ilegales se han dispersado e incrementado sustancialmente y persiste la violencia común asociada al narcotráfico como nos enteramos todos los días por los diarios y noticieros.

El tema técnico es que el problema de los cultivos de coca es agrícola y no policial represivo, que los agricultores y sus organizaciones deben participar en todo el proceso de planificación y fiscalización de los proyectos productivos, que se requiere un trabajo previo al "desarrollo alternativo" de zonificación económico-ecológica, análisis de suelos y reestructuración parcelaria, que es indispensable un programa crediticio agrícola que subsidie la pequeña producción parcelaria, que se deben construir y consolidar mercados locales, regionales y nacionales más que destinar todo para la exportación y que, finalmente, es necesario reorientar las políticas agrarias nacionales y de comercio internacional.

En torno a estos tres temas – humano, político y técnico -, creo que es posible desarrollar e impulsar políticas andinas comunes en asuntos de drogas, coca y desarrollo alternativo. Estas políticas suponen por lo menos los siguientes puntos: 1) Reducción y no erradicación de cultivos, sin fumigación. 2) Evaluación técnica y participativa de las políticas de drogas y "desarrollo alternativo". 3) Evaluación multilateral y no certificación unilateral en asuntos de drogas. 4) Concordancia conceptual sobre el "desarrollo alternativo". 5) Política comercial concordada a nivel de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur, más que alrededor del Tratado de Libre Comercio con los EEUU. 6) Financiamiento multilateral y diversificación de fuentes con Mesas de Donantes. 7) Investigaciones agrarias, pecuarias, forestales, piscícolas y de la hoja de coca. 8) Articulación de experiencias y propuestas comunes con Bolivia, Ecuador y Colombia.

En los últimos tres años se han desarrollado en Bolivia intensas movilizaciones ligadas a la problemática de la hoja de coca, el agua y el gas que dieron al traste con un gobierno corrupto, insensible y adscrito a las políticas norteamericanas. En Colombia, desde el año 1996 prácticamente no ha habido movilizaciones ligadas a la coca por la situación dramática en la que se encuentran los dirigentes con violaciones, traslados y asesinatos nada selectivos. En el Perú y Bolivia estos movimientos se han desarrollado principalmente encabezadas por mujeres. Nancy Obregón y Elsa Malpartida se pusieron a la cabeza de las marchas cocaleras del 2003 y 2004.

Se habla sobre una articulación de estas marchas y movimientos a nivel andino, pero a decir verdad, con las diferencias que hemos reseñado la articulación no existe, siendo una coincidencia este conjunto de movimientos frente a una política común aplicada por los EEUU, como es la ineficaz erradicación forzosa con intensa fumigación en el caso de Colombia, erradicación manual "concertada" en el Perú y compensada en Bolivia. Sin embargo, frente a la política de "coca cero" que nos imponen desde fuera, más temprano que tarde, los movimientos campesino-cocaleros de los tres países, junto con los consumidores tradicionales del norte de Argentina y Chile y los indígenas de Colombia, Brasil y Ecuador,

se unirán para defender una planta que consideran sagrada y cuyas complejidades he tratado de explicar. Terminó con dos reflexiones/quejas de amigos agricultores de coca de la selva de Puno y del valle del Monzón en el Alto Huallaga.

"Para nosotros el desarrollo alternativo es que solicitamos sal para hacer charqui y nos entregan detergente con el que no sabemos lavar ropa porque la lavamos con piedra en el río, pedimos semillas y crédito para plantar y nos plantan cemento y piedras para inaugurar, deseamos asistencia técnica y capacitación agropecuaria y nos dan talleres participativos para sacarnos información, pedimos información sobre los fondos internacionales y nos dicen que no se puede porque es secreto" (Dante Deza, agricultor del Alto Inambari en la selva de Puno, dirigente de la CONAPA, Perú).

"Para nosotros el desarrollo alternativo es que siembran los proyectos en una mesa, los cultivan en una pizarra, los cosechan en computadora y los venden en spots publicitarios de televisión" (Azucena Veramendi, agricultora cocalera y alcaldesa de Cuyaco en el valle del Monzón)

A pesar del curriculum que acaban de leerles, me he dedicado en los últimos años de mi vida a hacer estudios sobre la provisión de servicios públicos, y a estudiar la financiación pública de la sanidad o, incluso, del sistema educativo. La reflexión que les quiero transmitir va en la línea del estudio de sistemas comparados, no tanto desde el punto de vista económico, que es lo que más podría yo aportar, como desde el punto de vista de en qué medida el tratamiento de un problema social o de un fenómeno social, como es el de las drogodependencias, en un país concreto, España (voy hacer también algunas referencias internacionales), puede ser el mismo para problemas distintos, y en este sentido puede convertirse en un modelo, entre comillas, exportable, en un modelo que pueda ser tomado como referencia en otros países. Eso voy a intentar, en el plazo más breve posible de tiempo.

El análisis de que lo que podríamos denominar el modelo español de política sobre las drogodependencias partiría de la base de que en España existen políticas sobre drogas, específicamente contempladas, a partir de las primeras distribuciones masivas de heroína de los años 70. Eso, pese a que en España, como es obvio y no merece la pena ni siquiera comentarlo, las toxicomanías tradicionalmente agregadas a la sociedad española son el tabaquismo y el alcoholismo, que son toxicomanías relacionadas con el uso, abuso y dependencia de drogas institucionalizadas.

¿Y por qué las políticas sobre drogas empiezan a tomar carta de naturaleza en España a partir de los años 70? Porque las políticas sobre drogas, y ésta es una primera consideración que querría exponerles, no se refieren a los problemas sobre drogas: las políticas sobre drogas se refieren a la emergencia en el imaginario social de los problemas, y esta emergencia tiene lugar en España cuando en los medios de comunicación empieza hablarse de drogas. Y empieza hablarse de drogas cuando se empiezan a consumir sustancias no habituales y cuando estos consumos empiezan a tener relación con problemas de orden público; cuando comienza a apreciarse un cierto incremento de la criminalidad motivada porque aparece un nuevo sujeto de actos delictivos, que es el consumo de drogas que utiliza actos delictivos para financiar su consumo.

En este sentido voy a intentar, a lo largo de la introducción, hacer una referencia a un problema social que ahora está de moda, y digo "está de moda", peyorativamente hablando, porque es un problema histórico que tiene, evidentemente, un recorrido mucho más amplio que los últimos días, los últimos meses o los últimos años; es un problema que también ha surgido en el imaginario social: el de la violencia contra las mujeres, que se construye como problema alrededor, también como pasó con las drogas, de la emergencia en los medios de comunicación de hechos que, no obstante, de unas u otras maneras, vienen sucediendo históricamente.

Por tanto, la respuesta al problema no es la respuesta al problema, es la respuesta a la emergencia del problema en los medios de comunicación.

¿En qué medida esa irrupción en los medios de comunicación condiciona la respuesta? Pues, de una manera bastante clara. Para empezar, los problemas no son los problemas históricos considerados en los últimos decenios o en los últimos siglos, sino los problemas tal cual surgen en los medios; problemas que surgen como noticia; problemas inmediatos que tienen, evidentemente, un tinte dramático, porque son casos personales, normalmente asociados a la muerte (a la muerte por sobredosis, a las conductas delictivas de los consumidores de drogas, a la violencia grave, como asesinatos, en el caso de la

violencia contra las mujeres). Y en estos casos la demanda de solución es una demanda de solución urgente. Se pide que los poderes públicos reaccionen con urgencia; ante un problema que realmente es un problema de hace tiempo, se pide urgencia en la solución.

En segundo lugar, los medios de comunicación amplifican el problema, para bien y para mal. Lo amplifican para bien porque lo ponen de manifiesto y las cosas, que por sabidas no son forzosamente conocidas, pasan a ser conocidas. Pero lo amplifican también para mal, en el sentido de que la repercusión del problema en los medios de comunicación no produce los mismos efectos entre todas las personas que reciben el mensaje. No estamos ya en lo del "mensaje es el medio", estamos simplemente señalando que diferentes receptores descodifican de manera distinta un mismo mensaje y, por lo tanto, el mensaje, al final, es distinto. Los medios de comunicación advierten al conjunto de la sociedad de que hay problemas con las drogas, de que hay problemas con la violencia contra las mujeres, y obligan a reaccionar a la sociedad; pero los medios de comunicación también pueden contribuir a incrementar los consumos de drogas o también pueden lanzar un mensaje relacionado con la noción de permiso, o relacionado con la noción de emulación, entre los colectivos que pueden sentirse más propelidos, más concitados, a cometer actos de violencia contra las mujeres. Y es evidente que el doble efecto, el efecto directo y el efecto perverso, van muy interrelacionados.

Por otro lado, ante la casuística, que es lo que tratan los medios de comunicación (porque los medios de comunicación no abordan el problema con un diagnóstico, con un estudio y con una serie de consideraciones sobre el conjunto del problema, sino que abordan la epidermis, los puntos más sensibles del problema), ante esa caracterización del problema entendida en torno a la casuística, en torno a la noticia, en torno a la urgencia y en torno a la amplificación, la respuesta administrativa es siempre ineficaz por definición; porque la respuesta administrativa siempre llega tarde, porque la noticia ya se ha producido. Inevitablemente hay una descalificación de la respuesta administrativa.

Por lo que se refiere a los protagonistas que asumen, desde el punto de vista de la representación del imaginario social, la defensa de la sociedad agredida por el problema, este protagonismo es atribuido (y asumido por ellas) a asociaciones en las que se intercambian con frecuencia los roles profesionales y voluntarios, de una forma a veces indistinguible; coordinadoras montadas en torno al problema y que organizan su trabajo sobre la reivindicación hacia los poderes públicos.

Frente a estas presiones hay dos tipos de respuestas. La primera es la respuesta más académica, la respuesta del arbitrista: "este es un problema que depende de la voluntad; los poderes públicos son ineficaces porque no han querido abordarlo; son unos inútiles; la solución es contundente; nosotros tenemos la solución". Estas posturas son bien conocidas por los españoles desde el siglo XVII pero, en otros países, la figura del arbitrista, en los últimos tiempos y con la generalización de los mass media, se va reproduciendo: "parece mentira que haya problemas tan complicados cuando tienen soluciones tan sencillas; soluciones que no tienen ni siquiera inconvenientes". Aquí no se contempla el mal menor, sino que se propone la solución, la solución universal, para todos los complejos problemas de los diferentes colectivos y personas que se ven enfrentados a un fenómeno social tan complejo como puede ser la violencia de género, las drogas o lo que sea.

Esa es la solución del arbitrista, que construye un modelo teórico y "tira millas". Además, en las sociedades basadas en el Derecho Romano esto tiene muchas ventajas porque, así como los jueces sajones saben que la justicia no es solamente una cuestión del Derecho, en las sociedades basadas en el Derecho Romano la solución, como decía antes el profesor Gamella, está siempre en la Ley. Hacemos una ley y ya está, y siempre que surge un problema de esta naturaleza, al final, la solución es una ley.

Pero, como los poderes públicos saben muy bien que las leyes no lo resuelven todo, también buscan otra solución para resolver el problema, su problema, que es la generación de una estructura administrativa. La generación de una estructura administrativa específica es una respuesta ante el problema que los medios de comunicación exponen, porque la principal función de estas estructuras es dar respuesta a las demandas de los interlocutores sociales. Resolver un problema desde la Administración se puede hacer a través de estructuras generales o de estructuras específicas. Si yo quiero resolver eficazmente un problema a lo largo de mucho tiempo tendré que buscar incardinar la respuesta en estructuras generales; pero si lo que quiero es hacer frente a una demanda de colectivos sociales, entonces monto una estructura específica, porque su primera función va a ser servir de interlocutor. En España esto fue el Plan Nacional sobre Drogas. Aquí en España habíamos tenido tabaquismo, alcoholismo, etc. y no habíamos creado ningún Plan Nacional. Creamos el Plan Nacional sobre Drogas para hacer frente al problema de la heroína cuando la heroína saltó a los medios, no cuando la heroína había empezado a distribuirse, que fue diez años antes. No obstante, aunque las estructuras se creen para esto, eso no quiere decir que tengan malos resultados; normalmente suelen tener un resultado enormemente positivo.

El primer resultado positivo que se obtiene con este tipo de estructuras específicas es conseguir sacar el problema de los medios de comunicación, conseguir que el problema se aborde con criterios de menos urgencia, con criterios de menos dramatismo, con criterios más razonables, más sostenibles en el tiempo, a medio y a largo plazo, que es como este tipo de problemas se pueden enfrentar.

Pero para sacar el problema de los medios de comunicación hay que conseguir, también, generar políticas que hagan posible que el problema no se discuta todos los días; yo nunca he creído que las propuestas que se discuten mucho en los medios de comunicación tengan mucho futuro. Yo creo que las propuestas sobre la legalización, que se discuten mucho en los medios y nada en ninguna otra parte, no tienen demasiado futuro porque, para garantizar que un problema tenga un determinado ámbito de resolución, lo fundamental es conseguir que no sean los medios el foro, el ámbito, en el que ese problema sea discutido. Yo creo que la academia tiene sus foros, el conocimiento empírico tiene sus procesos, y no creo que haya mucha evidencia de que discutiendo el problema en los periódicos lleguemos a ninguna parte. En cualquier caso, esta es una percepción personal.

Tenemos la estructura, empezamos a definir las políticas, y ¿qué políticas definimos?. Pues, como nos gustan las leyes, la primera política que hacemos es la represiva; y la hacemos para todo: para la violencia de género, que evidentemente necesita de políticas represivas, estrictamente indispensables, y también para las drogas. Como la política represiva (todos los penalistas lo saben) nunca ha resuelto ningún problema, si se hace es porque si no existiera sería peor; pero la política represiva nunca ha solucionado ni los problemas de las drogas, ni los problemas del robo, ni de la violencia contra las mujeres; ahí nunca está la solución. Nos lo describían los juristas romanos; Cicerón tiene algunas magníficas páginas sobre estos aspectos. Como la política represiva no tiene la solución y como la estructura administrativa la hemos creado con un afán de interlocución (con las ONG's y con el resto de las administraciones), para concordar políticas, ponemos en marcha políticas de atención, para las cuales nuestras sociedades sí tienen respuestas muy claras, absolutamente claras. Si generamos un dispositivo de atención, resulta fundamental en la resolución del problema porque también atendiendo a los colectivos perjudicados, afectados por ese problema, conseguimos desdramatizar la situación, que es una de las bases de la respuesta.

Y luego tenemos que hacer dos políticas para las cuales lo fundamental es que pase el tiempo: hacer prevención de verdad y dedicarnos a posibilitar la reincorporación social de las personas afectadas. Para esto lo fundamental, en todos los problemas, es que pase un poquito de tiempo y que las cosas vayan normalizándose, porque la normalización de la respuesta política o administrativa, la normalización de las relaciones entre los diferentes colectivos, la normalización de la respuesta ideológica, vendrá siempre una

vez que hayamos conseguido que el problema no se plantee en los términos en los que, inicialmente, se concita la solución.

Con lo cual estamos en una enorme ambivalencia, porque necesitamos que los problemas se amplifiquen y se hagan patentes, que las cosas por sabidas también sean conocidas, y por otro lado, necesitamos dejar de estar todo el día en el candelerero para conseguir que el problema empiece a resolverse a medio y largo plazo.

No es esta la única de las ambivalencias. Voy a intentar comentar brevemente tres o cuatro ambivalencias más. Una de ellas es que las soluciones singulares a los problemas, al final, no son incorporables con facilidad a las políticas globales de bienestar social. Por ejemplo, es evidente que el anterior responsable de los servicios de Naciones Unidas contra las drogas, el Doctor Arlachi consiguió respuestas muy positivas del gobierno afgano de comienzos de los años 90 en cuanto a la desaparición de las plantaciones de opio. La época de los últimos 50 años en que menos *papaver somniferum* se ha plantado en Afganistán ha sido la época de los talibanes. Es más, los grupos a los que hemos ayudado entusiastamente las naciones occidentales a derrotar a los talibanes, son grupos que se financian, en buena parte, con la plantación de opio. Buena parte de los ejércitos del norte están, en estos momentos, como han hecho siempre, dedicándose a reestructurar las plantaciones de opio en Afganistán. Esto es así. ¿Cuál es el interés prioritario?. Pues a principios de los años 90, el Dr. Arlachi y la Sra. Bonino tuvieron un interesante debate sobre qué es lo que había que hacer en Afganistán, si dejar de plantar opio o defender los derechos de las mujeres afganas. Entonces, parece que era dejar de plantar opio; ahora, parece que es volver a defender los derechos de la civilización occidental, de la democracia, los derechos humanos y los derechos, entre otros, de las mujeres afganas, y aceptamos como mal menor la plantación de opio.

Los problemas de las relaciones entre el narcotráfico, las autodefensas y las FARC en Colombia, son igualmente conocidos. Los Estados Unidos defendieron, en un determinado momento, que el objetivo prioritario a desarrollar en los países latinoamericanos era la destrucción de las guerrillas de signo izquierdista, y pusieron en marcha, con la anuencia de determinados sectores de la oligarquía local de diferentes países, grupos armados que combatían a las guerrillas, y llega un momento que esos grupos armados también empiezan a entrar en relación con el tráfico de drogas. A partir de ese momento ¿cual es el interés prevalente, defender la democracia contra los comunistas o defender la salud de los niños americanos contra el tráfico, contra los traficantes de drogas, algunos de los cuales, por cierto, están muy bien relacionados con la Autodefensas Unidas de Colombia y toda su corte de sicarios y asesinos?.

Estas ambivalencias se nos producen siempre. En los años 80, las manifestaciones, por la mañana, pedían un tratamiento benévolo para los consumidores, y por la tarde, pedían penas más duras para los traficantes; y las madres pensaban, honestamente, que su hijo era consumidor. Pero el hijo de cada una era traficante para todas las demás, porque el colectivo era el mismo, eran pequeños traficantes por necesidad. Entonces hicimos una legislación que ampliaba los beneficios penitenciarios y la suspensión condicional de la pena, antes remisión condicional, a los consumidores, y que incrementaba las penas de cárcel para los traficantes.

En el tema de la violencia de género ¿qué vamos hacer? Pues probablemente tengamos que agravar las penas para los hombres que agreden a las mujeres y, probablemente también, tengamos que incrementar los beneficios para conseguir que agresores que no hayan culminado agresiones extraordinariamente violentas puedan reincorporarse a la sociedad.

La discriminación positiva tiene sus problemas, la *affirmative action* tiene sus inconvenientes. Siempre sucede lo mismo y nunca es equitativa. Ese es uno de los principales problemas de ambivalencia en todo

el tratamiento de los problemas sociales. A mí me han venido a ver, cuando era parlamentario, padres y madres que me decían "cómo puede usted decirme que mi hijo por no consumir droga se va a *comer* 12 años de cárcel por haber participado en un atraco y el de al lado, por tomar heroína, puede ir a una suspensión condicional de la pena y salir de la cárcel en dos años". Esto es así. Los problemas de la discriminación positiva existen en el Derecho y son problemas de la ambivalencia del tratamiento, porque cuando singularizas un bien por encima de otros bienes, surgen discordancias y surgen inequidades. Surgirán con el tema de las mujeres y han surgido con el tema de las drogas, y siempre que consideras prevalente un bien en relación con otros bienes a proteger.

Por lo tanto hay que ser consciente de que todo esto sucede y el modelo español, en estos aspectos, parece estar condenado a reproducirse en el tiempo para el tratamiento de todos los problemas sociales.

En cambio, ¿qué problemas no tiene? Pues creo que no tiene el problema de haber puesto en marcha medidas irreversibles, y esto, tal como están las cosas (aquello que respondía Camí a Sartre: "¿qué hace usted para solucionar los males del mundo?. No aumentarlos") es importante. No poner en marcha medidas irreversibles es fundamental. No poner en marcha medidas que no solamente "tiren al niño con el agua sucia", sino que al final generen efectos perversos mucho más importantes que los efectos directos, es muy importante; y hacerlo todo de manera más o menos concordada con la sociedad civil garantiza eso. Por lo tanto, yo creo que es necesario buscar el concurso de la sociedad civil allá donde se pongan en marcha políticas de abordaje dirigidas hacia cada problema social.

Desde luego, desde mi punto de vista, y es la última aportación que voy hacer a este debate, es fundamental que entendamos que nosotros aquí no vamos a solucionar los males del mundo. Porque tenemos esa tentación, la tentación de decir cómo se puede solucionar el problema de la guerrilla en Colombia, el problema de los consumos de drogas en el mundo. Estamos llamados a intentar que los problemas no crezcan, a intentar que los problemas disminuyan, pero en esta generación, en la que podemos cargarnos el planeta desde el punto de vista del interés ecológico, desde luego no vamos a ser capaces de solucionar los males del mundo. Tampoco podemos caer en la trampa del origen de esta intervención, que es pensar que como las noticias se producen cada 24 horas, los poderes públicos, la academia, la sociedad civil, tienen que resolver los problemas en 24 horas, porque eso es imposible, y es deshonesto intelectualmente. No vamos hacer ninguna contribución positiva si planteamos así las cosas, tenemos que plantear las cosas siempre a medio y largo plazo, y a medio y largo plazo, realmente, los periódicos son de poca utilidad.

Muchas gracias.

CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO E IDEOLÓGICO DE LOS PROBLEMAS DE DROGAS Y DE LAS ESTRATEGIAS DE RESPUESTA. II

EUSEBIO MEGÍAS

Voy a intentar provocar el debate en apenas 10 minutos. No tiene sentido dedicar más tiempo porque no podríamos debatir luego. Por esta razón, pido dos disculpas previas. La primera, porque, en alguna medida, tengo que hacer mi aportación olvidándome del resto de las intervenciones de la mesa, puesto que no hay forma de hacer un discurso coherente y totalizador en el tiempo de que dispongo; es decir, yo voy a soltar mi "rollo" y después, quien quiera que hable de lo que quiera. La segunda disculpa, o ruego, es que me permitan no justificar muchas de las cosas que voy a decir; no tengo tiempo. Yo creo que tengo argumentos para poder justificarlas pero, mas allá de mi palabra, en este momento, no puedo dar absolutamente nada. Sencillamente voy a hacer una serie de aseveraciones como si estuvieran probadas, sin tener tiempo para probarlas en este momento.

Me voy a centrar en el ámbito español. No sé si es lo más pertinente pero tengo dos motivos para ello. Un motivo teórico: es posible que las realidades, siendo absolutamente diversas pero compartiendo cosas importantes, permitan tener visiones parecidas en momentos históricos diferentes. En segundo lugar, razones básicas operativas: no tengo alternativa, no sé de otra cosa. Por lo tanto, voy hablar de lo que voy a hablar.

Yo creo que hay tres elementos que en este momento están cambiando de forma muy importante el "patio", en España me refiero, en lo que se refiere al contexto social, cultural e ideológico en el que se dan los consumos, y que, por tanto, en la medida en que ese contexto esté cambiando, es muy presumible que también nos vayan a cambiar los consumos. Trataré de argumentarlo.

En primer lugar, quiero hacer referencia al marco de alguna de las investigaciones que antes se señalaban, al marco de valores sociales en España. No tengo tiempo de extenderme en ello pero mi visión personal es que, en los últimos años, se ha producido un proceso que yo me atrevería a calificar, consciente de la provocación que eso significa, de derechización en la sociedad española, un proceso de derechización en lo que se refiere a los valores sociales. No estoy hablando de adscripciones partidistas, no estoy hablando de intención de voto, aunque obviamente tampoco soy ingenuo y sé que todas estas cosas van relacionadas; en cualquier caso, me parece que hay un proceso que, desde mi propio juicio de valor, es un proceso de derechización.

Lo que quiero decir es que, en este momento, la sociedad española entroniza como valores máximos, el bienestar personal y el orden, que es la garantía de poder disfrutar de ese bienestar. Los valores familiares aparecen ahí y aparecen, curiosamente, mezclados en una combinación casi de complicidad con estos dos valores. La familia, por una parte, es parte de mí mismo y pido para ella lo que pido para mí, porque si no me siento incompleto; por otra parte, es el garante último de ese bienestar: si todo me falla ahí va a estar para preservarme. En cambio, no encuentro, con una presencia real en el marco de valores españoles, todas estas actitudes post-materialistas de las que tanto se habla desde hace años.

Evidentemente, la sociedad española subraya la importancia de la solidaridad, de la tolerancia, de los valores prosociales, pero lo hace con una matización absolutamente clara, situándolos en el plano de los valores teóricos. Es como si los ciudadanos hicieran una reflexión: "sería perfecto que pudiéramos atender esos valores pero, y evidentemente *yo no tengo la culpa*, vivimos en una sociedad que lo convierte en imposible, por tanto, que no se me pida que me sacrifique o sacrifique a mis hijos priorizando esos valores. Pese a lo que quiero y pese a lo que me gustaría hacer, permitame que yo siga defendiendo el orden y el bienestar personal". Junto con esto, hay toda una serie de valores emergentes,

presentistas, que tienen que ver con horizontes de futuro que se presumen complicados, con la necesidad de romper los límites del presente, de agotar la fantasía de un presente con menos sufrimiento o sin sufrimiento, etc.

Este abanico de valores genera contexto que prima, fundamentalmente, el beneficio y la satisfacción personal, y que valora sustancialmente todas las cuestiones que tienen que ver con el disfrute del presente, con agotarlo, con romper los límites, con expresar la satisfacción que pueda dar el momento; y que, desde luego, pone muy en solfa a todos los valores normativos que, cuestionables o no, suponían un horizonte tradicional construido con lo que históricamente se han llamado, "las virtudes": la prudencia, la fortaleza, la templanza, el ahorro, el esfuerzo. Todo eso se pone muy en cuestión y pierde notablemente peso en nuestro momento histórico.

Además de ese marco, que creo que es un primer elemento significativo, un segundo tendría que ver con el cambio en los estilos de vida. No voy a profundizar en ello; sencillamente acudo a la última investigación, que coordinó Domingo Comas que está aquí entre nosotros. Los estilos de vida en España, muy sustancialmente entre los jóvenes pero también en la población general, presentan una serie de connotaciones muy específicas, que suponen cambios radicales y que se montan, muy mucho, sobre una exageración de la dualización del tiempo y de la dualización simbólica del uso del tiempo. Hemos dejado de vivir una vida montada sobre el trabajo y, cada vez más, es muy importante una vida montada sobre el ocio. En el mejor de los casos, las poblaciones están dividiendo su tiempo entre el ocio y el descanso, pero en muchos casos está desapareciendo el tiempo montado sobre el trabajo y se extiende básicamente el ocio. Y no me parece que este cambio cultural sea un cambio que pueda pasar fácilmente desapercibido.

En tercer lugar, ha cambiado lo que me atrevería a llamar la categorización moral, con todas las comillas que se quiera, de los consumos, concretamente de los consumos de drogas. En este momento, yo creo, y voy a ser muy superficial al contarlo, la sociedad española, la sociedad en su conjunto, ese imaginario al que antes hacía referencia Octavio Granada, se mueve entre la necesidad asumida, mantenida irremediablemente a lo largo de décadas, de rechazar formalmente la droga, de tener "la preocupación de tener que preocuparse" por las drogas (eso no se puede tocar, si se enfoca directamente eso es lo que hay que responder), y el hecho incontrovertible de que, para profunda perplejidad de los propios protagonistas, pese a ese rechazo formal, hay cosas que empiezan a no parecer tan malas; se empiezan a encontrar espacios clarísimos de convivencia, de utilidad, de utilidad positiva de las sustancias.

Evidentemente esto crea una tensión: "cómo es posible que yo, que siento que tengo que decir que esto es malísimo, me descubra a mí mismo con unas tendencias sospechosas; necesito buscar algún tipo de salida a este dilema". Yo creo que encontramos soluciones muy hábiles a través de un mecanismo, conocido desde siempre y que forma parte de la jerga psicoanalítica: la disociación; disociando. Y hemos disociado: hay drogas "buenas" y drogas "malas". Por ejemplo, el cánnabis, en este momento, es el paradigma de la "droga buena", es la droga natural, "yo la siembro; fijate si es natural que la tengo en mi maceta, y la seco, y me lío el cigarro, y lo comparto con mis compañeros en un acto social absolutamente positivo, no contaminado". No es, ese sería el paradigma de la droga artificial, como esas drogas de síntesis que "a saber que tendrán". Todo esto, se quiera o no, matiza enormemente la aproximación moral, desde el punto de vista ecológico, de salud, de las categorías de valores, etc..., que se hace con las sustancias.

Por otro lado, tenemos usuarios "buenos" y usuarios "malos", y esto ha existido siempre. Si hay un término en la jerga de las drogas que si no existiera habría que inventarlo, es el término "desfase", y su correlato "control". Todos "controlamos" y todos sentimos que los que "desfasan" son los otros; dan igual las circunstancias de mi consumo, da igual la edad que tenga, todo da igual; hay una legitimidad que

tiene que ver con mi propia apropiación de la experiencia del consumo. "Yo controlo. Los que son locos, son estos que vienen detrás de mí; aunque yo tenga 16 años, detrás de mí vienen los de 14 o los de 12, que esos sí que son locos, esos son los que desfasan". Consecuentemente, habría una forma de usuario con el que me identifico, con el que no hay problema, con el que puedo convivir, y otros usuarios con los que sí hay problemas, y que debo estigmatizar.

Cuando hicimos la investigación de "Valores sociales y drogas" hubo que cambiar sobre la marcha una de las consignas de la investigación porque, cuando a la gente se le decía "el usuario ¿qué valores tiene, qué valores sociales?", y la gente pensaba en el *yonqui*, te respondía "ningún valor, ese es un no-persona". Hasta el punto que hubo que decir "no, olvídense del *yonqui*, piense en alguien que sale el fin de semana, se *mete* unas rayas de coca, se emborracha de vez en cuando, se fuma sus *porritos* a diario; ese ¿qué valores tiene?". Con esa observación la respuesta era otra: "ah!, eso es distinto, esos son los jóvenes". Esa disociación, todo lo esquizofrénica que se quiera, creemos que se está produciendo.

Y, curiosamente, se está produciendo otra nueva disociación en usos, no usuarios sino usos, formas de uso "buenas" y "malas". Y esto tiene que ver con lo que me atrevería a llamar la legitimación moral de algunas formas de consumo, que serían los consumos relativos al espacio de ocio. Las drogas no son malas si se usan cuando se tienen que usar y para lo que se tienen que usar, que es para divertirse los fines de semana; en eso no hay problema. ¡Cuidado con usar las drogas en espacios y para situaciones para las que no son apropiadas!. Por ejemplo, ¡qué enfermo, el que se fume un porro antes de entrar en clase!, ¡a quién se le ocurre emborracharse o *meterse* una *raya* de coca a la hora de conducir un avión!. Es decir, lo que tiene que ver con lo laboral, lo productivo, todo eso sería un espacio vedado para las drogas. En cambio, "por qué nos vamos a extrañar, todo el mundo se *ha pasado* el fin de semana, eso es propio de la situación, eso forma parte de lo que es esperable, el fin de semana hay que *romperlo*, y eso lo vendemos y lo vendemos como eslogan publicitario. Hay un eslogan publicitario de un coche que preconiza "un fin de semana, sin límites: atrévete". Esta fantasía la estamos utilizando y no para vender cocaína, que sería muy útil, sino para vender coches. Por tanto, se espera que en el fin de semana haya cierta ruptura, nadie se extraña de que eso pueda pasar, lo enfermo sería lo contrario.

De tal manera, que hemos llegado a una disociación en la que unas drogas "buenas" son utilizadas de una forma adecuada por usuarios "buenos", que no ponen en peligro la estructura de la red social, no ponen en peligro el bienestar social ni la seguridad. Y, en cambio, otras drogas seguirían siendo el paradigma de "lo malo". Con lo cual, voy resolviendo en parte esta discordancia íntima de hacer posible que, "si yo tengo que estar en contra, a veces encuentre elementos a favor".

Si todo esto, lo mezclamos, lo metemos en una coctelera, sospecho que estamos en una situación que, no por esperada deja de sorprendernos.

Por ejemplo, en relación con esa derechización a la que yo antes me refería, se están produciendo fenómenos que matizan la visión ideológica, y por tanto la potencial cercanía a los consumos. Estamos acostumbrados, pese a algún escándalo farisaico cultivado con intenciones partidistas, a asociar los consumos a las ideologías de izquierda; todo el mundo sabe que eso es así, y lo sabe desde hace muchos años. Y es lógico que así sea. Evidentemente, en un comportamiento en el que colisionan elementos que tienen que ver con la libertad y elementos que tienen que ver con la seguridad, determinadas ideologías, en función de los valores que prioricen, estarán mas próximas al consumo, a la experimentación. Lo cual no tiene que ver nada con la adicción, ni tiene que ver con el riesgo último, tiene que ver con la experiencia, con la permisividad.

Bueno, pues, sobre lo que estamos acostumbrados a ver de siempre, nos encontramos valores de derechas que ahora te dicen también que es bueno experimentar; no por la vía de "tienes derecho

legítimamente a tener una experiencia; tienes derecho a tu libertad; tienes derecho al ejercicio de tu autonomía”, sino por la vía de “tienes derecho a explotar el ocio del fin de semana, tienes derecho a romper los límites, tienes derecho a buscar la fantasía”. Hay una coincidencia en los objetos de atención ideológica, que produciría no una colisión de intereses sino una complementación, casi una cooperación operativa en el favorecimiento de determinados consumos.

Evidentemente, si todo esto se une al cambio de los estilos de vida y se junta con las justificaciones y la legitimación, el resultado es que, y no tendríamos que sorprendernos por ello, los consumos aumentan y aumentan sensiblemente; que, año tras año, no dejan de aumentar. Salvo para la heroína, que merece una lectura absolutamente particularizada por sus connotaciones sociológicas y su representación histórica.

Claro que, después de todo esto, hay una pregunta que surge y no quiero evitar, por mucho que sea provocadora. “Los consumos aumentan de año en año, sí; ¿y qué?”. Porque cuando escuchamos, cuando decimos que están aumentando los consumos, no sé exactamente qué estamos diciendo. A veces me parece que se anuncia una premonición del Apocalipsis y, otras veces, siento que sólo se toma nota de algo banal, que no merece preocupaciones. Creo que no es baldía la reflexión ante la pregunta de “los consumos aumentan, por supuesto; ¿y qué?, ¿cuál es el problema?”.

No digo que no haya problema, lo que digo es que conviene hacerse la pregunta de por qué y hasta qué punto es problema, porque, y vuelvo a citar a Domingo Comas, y lo vuelvo a citar aunque yo haya discutido con él algunas conclusiones, lo que parece claro a estas alturas es que, en cualquier caso, no hay un paralelismo entre el incremento de confrontación con situaciones de riesgo y el incremento de los problemas. Probablemente se pueda defender que si aumentan las situaciones de riesgo aumenta la aparición de problemas, pero, desde luego, no, y está demostrado, no de forma paralela. Es posible, y parece que en algunos aspectos está pasando en nuestro medio, que aumente mucho la curva de confrontación con las situaciones de riesgo, por ejemplo, los consumos, y que no aumente tanto la aparición de los problemas derivados; porque hayan aparecido mecanismos de ritualización defensiva, porque hayan aparecido formas menos peligrosas de uso, por lo que sea.

Por tanto, en un plano operativo, no viene mal preguntarse qué pasará con los problemas, hasta qué punto van a aumentar o no van a aumentar, por mucho que aumenten los consumos. Igual que en el nivel de la expresión formal, tendremos que propiciar que la opinión colectiva, ese constructo que antes llamé el imaginario, la representación social dominante, vaya enfrentando, de forma más realista, esa contradicción que se produce a partir del hecho de que realmente no preocupe lo que formalmente tendría que preocupar.

La gente, todavía hoy, cuando la reúnes en un grupo de análisis, te dice que los problemas de drogas son gravísimos, y que las cosas empeoran, que todo va a peor. Sin embargo, cuando al margen de valoraciones globales descienes a aspectos más concretos, ha cambiado radicalmente su posición; la ha cambiado en el debate de la legalización, la ha cambiado en lo que se refiere a las propuestas de reducción de riesgo o de daños, etc. En este momento, por ejemplo, la opinión pública española, y estoy refiriéndome a la opinión de personas entre 15 y 65 años, es mayoritariamente partidaria, no digo ya de que se dé metadona, sino de que se dé heroína, o de que se den las sustancias de abuso a los adictos. Esto ha cambiado radicalmente; igual que, en relación con el cánnabis, la población general ya es mayoritariamente partidaria de la legalización o, al menos, de posturas de las que se engloban, de una forma más o menos vaga, como no represoras.

Acaso habría que plantearse cómo ayudar a que esa representación social se haga algo menos confusa, que sea más consciente de las inevitables contradicciones, que no las radicalice o busque salidas falsas que no hacen más que agravar las situaciones de riesgo y debilitar los recursos defensivos sociales.

El gran problema, lo que no acabo de ver (afortunadamente me muevo en un espacio de responsabilidad que me permite especular y "predicar", donde no tengo que "dar trigo") es cómo esto condiciona y va a condicionar las políticas, porque creo que lo hace y lo va a hacer. Estoy totalmente de acuerdo con lo que Octavio Granado señalaba anteriormente, que no fue ingenuo el nacimiento del Plan Nacional Sobre Drogas y que lo que se hizo no fue exactamente lo que decíamos que íbamos a hacer; y que cuando se analiza esta discordancia puede pensarse que éramos muy ingenuos o éramos muy tramposos, acaso las dos cosas, pero también se advierte que no contábamos con una presión social que nos iba a llevar a sitios diferentes de los que eran nuestro punto de partida.

Con esto termino. Me planteo, por ejemplo, si estos cambios no tienen que ver con la tendencia a considerar cada vez menos los problemas de drogas como un problema social, y más como un problema de los individuos, un problema de salud; con la tendencia, que se está dando en todas partes en España, a que la atención pase fundamentalmente por la adscripción a ámbitos muy específicamente sanitarios; con el hecho de que políticas que, teóricamente, concedamos que en la práctica también, están dirigidas al beneficio del individuo, sospechosamente empiezan a ser también beneficiosas para el control social, como es el caso de las políticas de sustitución. En este último ejemplo, no seré yo quien cuestione esas políticas, creo que no soy sospechoso de hacerlo; lo que pasa que no puedo evitar la tentación de pensar "esto, que decimos que es para beneficiarles, no será que por casualidad y sin que lo pretendamos, esté también beneficiándonos, haciendo que estemos más tranquilos, que todo esté más controlado".

Me cuesta pensar que todas estas políticas sean totalmente ajenas a los cambios que se están produciendo, y a las presiones que ellos significan.

Comienzo agradeciendo a Casa de América y a la FAD por la invitación que he recibido para hablar sobre el impacto de las políticas sobre drogas. Eusebio Megías me llamó por teléfono y me consultó sobre la posibilidad de venir acá a exponer este tema e inmediatamente le dije que sí, porque considero que es una oportunidad de oro para hablar precisamente de un tema y de un país donde, considerando la vecindad de Colombia y la vecindad del Perú, que tienen respecto de drogas unas consideraciones, unas descripciones y unas proyecciones, igualmente particulares, interesaba hacer ver dónde está el Ecuador en este punto.

Yo diría que la idea central de la ponencia gira, precisamente, alrededor de este cuestionamiento. ¿Cómo es posible, cuáles son las características, o cómo se constituyen políticas sobre drogas en contextos socio-políticos y socio-económicos de crisis como corresponde precisamente a los contextos ecuatorianos? La afirmación respecto de que el Ecuador no es un productor de drogas de uso ilícito, yo creo que va bastante bien, sin embargo, no podemos erigirnos con independencia del tema, porque las evidencias muestran que Ecuador no puede estar totalmente excluido de las redes de comercialización, de las redes de aprovisionamiento de materiales para la industrialización de las drogas, de las posibilidades de lavado de dinero y de otras estrategias que generalmente el narcotráfico suele utilizar para cumplir sus objetivos.

Entonces, a partir de esta obvia inclusión por estar integrado a una región donde, repito, se registran estas características, el énfasis de las políticas sobre drogas se ha puesto, precisamente, en el ámbito del control y en la represión del narcotráfico y, siendo políticas dirigidas a todo el tema de narcotráfico, resultan ser políticas de corte policial y, por lo mismo, políticas de corte "punitivo" y poco o casi nada de tipo social. El actor fundamental de estas políticas es el gobierno como el representante del Estado, mientras que la sociedad, poco o nada tiene que hacer. Consecuentemente, el trámite de la gestión de estas políticas se correlaciona con el trabajo de la fuerza pública, la actuación de los jueces y el papel de las cárceles, pero no implica mayores responsabilidades al conjunto social en el sentido más ciudadano. Por tanto, este tipo de políticas concierne cada vez menos a los ciudadanos y concierne más al gobierno.

Así vistas las políticas sobre drogas en el Ecuador, ellas lucen como una serie de directrices que están instaladas en un ámbito relativamente lejano a lo que es la cotidianeidad de las comunidades, de las sociedades locales, de la institucionalidad social. Y esta lejanía, realmente, es uno de los problemas más serios para constituir y para consolidar políticas sobre drogas que tengan énfasis en lo social y definan responsabilidades a la institucionalidad que ejecuta los servicios públicos.

El enfoque controlador predominante en la base de estas políticas, con énfasis en los aspectos de la represión, del control policial, del control del narcotráfico, cierto es que, de alguna manera, toman en cuenta también lo social y lo dimensionan a su modo; al fin y al cabo, uno puede decir, son políticas de protección a todo el conjunto de la sociedad. Sin embargo, este enfoque hace olvidar la problemática social de los consumos internos, y vacía de contenido a los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil (y a las propias organizaciones públicas) que deben bregar con grupos poblacionales que cada vez requieren de mayor prevención y atención en crisis.

Y, ¿qué dice la sociedad? La sociedad percibe en conjunto que la problemática social, la problemática de consumo, la problemática de adicciones, la problemática de significado social que tienen las drogas para la vida de grupos de personas, tiene una incidencia muy importante en la población ecuatoriana. Sin

embargo, hay que reconocer que existe poca capacidad institucional pública de reacción y las políticas de prevención, por ejemplo, o las políticas de rehabilitación, han estado surgiendo más bien desde las organizaciones de la sociedad civil. Se registra –diríamos- una especie de política social de hecho. Ya sabemos que para que una política se constituya como tal, se requiere fundamentalmente el aval de la autoridad y, en el caso ecuatoriano, esa política, aunque no esté siendo avalada totalmente por la autoridad, sin embargo de alguna manera ha estado legitimada por la propia presión social y por ciertas redes de servicios que han alcanzado cierto prestigio, cierto lugar y espacio dentro de la sociedad ecuatoriana.

Entonces, en este marco, a diferencia de lo que ocurre en España, donde las políticas sobre drogas están constituidas, están legitimadas, están legalizadas; en el caso ecuatoriano, esto no es así y tiene una dinámica bastante diferente. Frente a la debilidad de la política pública de drogas en su contenido social resultan muy importantes las actuaciones que provienen de determinados actores sociales, como ocurre con las organizaciones no gubernamentales, con asociaciones y colectivos regionales y las acciones provenientes de algunos gobiernos locales.

Y ¿cuáles son esas actuaciones o cuáles son esas políticas, de hecho, más visibles y más notorias en el Ecuador?.

Una primera se relaciona con respuestas específicas a los consumos. Estamos pasando de dimensionar y de ponderar la conflictiva de las drogas y su repercusión en la vida de las personas y de los grupos humanos hacia las respuestas. Estamos en un momento, ya no de sensibilización. La sensibilización ocupó una serie de años en que la gente estaba alarmada, estaba muy preocupada. ¿Qué vamos a hacer se decía?. Han subido los incrementos del alcohol entre los jóvenes, sube el incremento de la marihuana entre segmentos de obreros, el paro laboral ha tenido una incidencia muy importante, menos incidencia con la población de las familias de emigrantes, menos incidencia, realmente, pero de todas maneras no ha dejado de ser una fuente de preocupación, pero ahora hemos pasado de la preocupación a las respuestas. Entonces, hay estudios cada vez más serios que generan experiencias importantes y respuestas concretas. Yo diría que el Ecuador vive en un momento de acopio de respuestas, que bien puede ser un preludio antes de pasar a la fase de constitución de políticas públicas, como debería ser.

Esta fase de construcción de respuestas se ha constituido en una fase muy activa, sobre todo, frente a problemas tales como los accidentes de tránsito que, en el caso de los jóvenes, hay la evidencia que se debe fundamentalmente al consumo de alcohol. El consumo de drogas en general está afectando a la salud de los ecuatorianos en distintos órdenes. Hay una asociación entre el consumo de drogas y el cometimiento de infracciones. Hay problemáticas que se ligan a los consumos, por ejemplo el tema de los embarazos precoces en adolescentes, ayudado por estados eufóricos que se desatan después o antes o en medio del consumo de drogas y la fiesta. Sobre todo la fiesta juvenil, no se entiende si no hay un alto consumo de alcohol. La propia convocatoria de los medios incita al consumo particularmente del alcohol y del tabaco. Se produce bebidas estimulantes con 3 o 4 grados de alcohol y se las expende como si fueran gaseosas.

Estamos también construyendo actuaciones de prevención, sobre todo, en el intento de modelar respuestas específicas frente a estos mismos problemas. Nos interesa mucho el desarrollo social de las personas y de los colectivos porque se hacen consideraciones muy importantes respecto a que, no solamente resta posibilidades de salud, sino que también resta potencialidad al propio capital humano. Las representaciones sociales que en el país se están haciendo respecto al consumo de drogas han priorizado, de una manera muy importante, a los problemas y, por eso mismo, están jalonando respuestas y entendemos que de estas respuestas podríamos pasar más adelante a políticas públicas

mucho más visibles. En todo caso, el campo de la prevención genera como políticas de hecho aquellas gestadas desde organizaciones de la sociedad civil.

En el caso de políticas de rehabilitación, yo tengo que, lamentablemente, decir que no contamos con políticas de rehabilitación. Todas las actuaciones destinadas a acciones de rehabilitación corresponden a iniciativas privadas y, por lo mismo, tienen costos. Son comunidades terapéuticas, son clínicas, etc., pero ni el Estado, ni el Ministerio de Salud ni ningún otro estamento de gobierno ha podido hasta ahora instalar servicios permanentes para este tipo de situaciones.

Por lo mismo, aunque en la ley pueda constar disposiciones y puedan hacerse actos voluntad en los programas nacionales de lucha contra las drogas no se ha constituido en una política pública operante y ejecutante que pueda ser visible. Hay unos esfuerzos últimos recogidos por el actual Plan Nacional de Drogas para el año 2004-2008.

Entendemos que es uno de los planes mejor logrados, de los planes que hemos tenido en el pasado, y vemos que se recogen algunas experiencias en prevención y en rehabilitación. Hay por lo menos alguna lógica de articulación en un instrumento, en una instancia coordinadora que pudiera, más adelante, ir jalonando la política pública en este sentido. Sin embargo tenemos muchas sospechas, porque si se hiciera un análisis respecto de las inversiones que se están destinando para prevención y rehabilitación, encontraríamos que las inversiones que se están disponiendo para la interdicción, para lo policial y para el tema del control de lavado de dinero, etc., etc., guardan una diferencia de 8 a 1; es decir, por un dólar que se pone para prevención y rehabilitación, se están poniendo 8 dólares para la represión. Y, de otra parte, estos 8 dólares los está poniendo el Estado, mientras el dólar que se está poniendo para prevención y rehabilitación lo pone mayoritariamente la cooperación internacional, y la propia sociedad ecuatoriana.

En estas condiciones, ¿qué viabilidad hay en el Ecuador para hablar de políticas públicas sobre drogas entendiéndolas en su dimensión social?. Yo tengo aquí algunos puntos que brevemente voy a destacar frente a ustedes, para que tengan una idea sobre lo que nosotros consideramos condiciones de viabilidad para políticas sociales sobre drogas. Por un lado, nosotros creemos que es urgente que el gobierno deje de mirar solamente al país hacia afuera. Si el país es mirado solamente hacia afuera y no hacia adentro, seguramente la sociedad ecuatoriana y sus demandas nunca van a aparecer. Ahora bien, sabemos los compromisos que tiene el país, sobre todo los tratados bilaterales con Estados Unidos, pero pensamos que en materia de drogas es importante que el país se vea también cara adentro. Es obvio que todos los planes hemisféricos y los planes regionales son muy importantes, incluido el Plan Colombia, pero en el Ecuador nos estamos olvidando de que hay una problemática interna que también requiere ser asumida urgentemente.

Una segunda cuestión. Creemos que es necesario fortalecer la rectoría en políticas sobre drogas en el Consejo Nacional de Control de Substancias Psicoactivas (CONSEP), para lo cual se hace indispensable que en este organismo exista representación de la sociedad civil. Igualmente requerimos una articulación firme entre los sectores estatales y los sectores de representación ciudadana para recuperar las experiencias y capacidades que se han ido ganando, sobre todo, en materia de prevención, de protección social y de rehabilitación, y estamos apostando y estamos insistiendo en las políticas de mayor contenido y rentabilidad social.

Una tercera cuestión alude a la necesidad de integrar las respuestas sociales como un correlato de una integración también de los sectores públicos intervinientes. Lo que queremos decir es que no debe haber un sector de control de drogas distinto del sector de educación y distinto del sector de salud, cuando el

tema de drogas, ya sabemos todos, es un tema que atraviesa horizontalmente a todo el conjunto de la sociedad y sus instituciones.

Finalmente, pensamos que las políticas sobre drogas tienen que articularse al conjunto de política pública social. No es posible que hagamos un Plan Nacional de la Niñez y la Adolescencia por un lado, un Plan Nacional de Educación por otro lado, un Plan Nacional de Salud por otro lado, sin que consideremos políticas públicas en materia de prevención, de protección social respecto de drogas, y en materia de rehabilitación.

Esto es un desafío y aquellos serán algunos de los pasos más grandes que habrá que dar en el futuro y que me ha interesado compartir con ustedes para que, juntos, y en el marco de la cooperación internacional, vayamos apuntalando algunos de estos vacíos o tomando también en cuenta, a lo mejor, algunas de las experiencias o las riquezas para que podamos ir trabajando en forma combinada en esta materia.

Muchas gracias.

Disponen ustedes de un guión con mi intervención, en el que se formulan una serie de preguntas a las que voy a tratar de dar respuestas. Una parte de las mismas ya han sido contestadas esta mañana por Eusebio Megías y Octavio Granado y esta tarde por Manuel Araujo. Era algo inevitable, pues hemos compartido muchas experiencias los últimos 20 años y por tanto, salvo que recurriéramos al engaño, sería difícil disentir en la descripción global de esta experiencia. Por todo ello me voy a limitar a proporcionar una visión lo más ajustada y sintética posible a todas estas preguntas.

1.- ¿Cuál ha sido el eje focal de las políticas sobre drogas en España?

1.1.- Los objetivos de los Planes de Drogas en su formulación original.

Reitero lo expresado por diversos ponentes: el eje focal de las políticas sobre drogas en España ha sido dar respuesta a las preocupaciones explícitas que mostraban los ciudadanos. No era, por tanto, dar respuesta a los problemas que ocasionaban las drogas en términos objetivos de salud pública, no era dar respuesta a los problemas de salud que ocasionaban las drogas, ni tan siquiera era dar respuesta a los problemas de integración social, ni a una serie de problemas producidos como consecuencia del narcotráfico internacional, sino que era dar respuesta a unas preocupaciones explícitas de los ciudadanos. Una serie de preocupaciones que han cambiado a lo largo del tiempo y que, como tendré ocasión de exponer a lo largo de mi intervención, han provocado transformaciones en la respuesta política.

Como consecuencia podemos decir que hay políticas sobre drogas en España porque hay una demanda social en un momento determinado. ¿Cuáles son entonces los objetivos de los planes de drogas en su formación original? Pues, esencialmente, se trata de un tipo de objetivos que sólo puedo calificar de "inocentes". Inocentes, ¿por qué razón? Porque en su planteamiento original, las primeras políticas sobre drogas que se diseñan en España, como son políticas que tratan de dar respuesta a las preocupaciones de los ciudadanos, también se hacen eco de los planteamientos, de los futuribles, que realizan estos mismos ciudadanos y, consecuentemente, son planes locales, programas de intervención y políticas generales, que no sólo se limitan a dar respuesta a ese tipo de preocupaciones, sino que incluso asumen las posibles soluciones que aportan estos mismos ciudadanos. Debemos atribuir el maximalismo de algunas formulaciones a esta circunstancia, es decir no eran tanto y por sí mismas políticas maximalistas, sino que incluían este tipo de objetivos porque estaban sólo pensadas en función de esa demanda social. Otros factores ocupaban un lugar secundario. En el fondo esta era una característica de la política democrática que estaba descubriendo España hace ya un cuarto de siglo: lo que los ciudadanos decían que se debía hacer es lo que se hacía. No en todos los temas, pero sí en las primeras políticas sobre drogas.

En este sentido la situación en España era muy similar a la que se ha descrito hace un momento para en Ecuador. A finales de los setenta y a principios de los 80, aparecieron una serie de organizaciones sociales, básicamente creadas y articuladas alrededor de grupos de afectados, que intentaban buscar respuestas particulares para sus propios problemas, y esas organizaciones sociales promovieron una intensa movilización, el movimiento social contra las drogas. En un primer momento, dicho movimiento se consideró sospechoso y poco realista, e incluso actores políticos importantes lo descalificaron. Pero cuando dicho movimiento alcanzó un nivel público relevante y en las encuestas de opinión el problema de las drogas se convirtió en el problema más importante del país, entonces desde el ámbito de lo político no se pudo seguir haciendo oídos sordos a lo que dicho movimiento estaba planteando. El resultado se

plasma en el año 1984, cuando en el debate sobre el "estado de la Nación", surgió la propuesta de un Plan Nacional sobre Drogas, que todos los grupos políticos asumieron por unanimidad en aquel momento y que en menos de una año se convirtió en un diseño concreto de actuaciones.

Pero para llegar a este punto, tuvieron que pasar unos cuantos años en los que, incluso en el interior de los partidos políticos, se produjeron resistencias para afrontar el tema de drogas. Se explica así que los primeros planes, las primeras políticas, surgieran como consecuencia de una demanda social, como respuestas a una demanda social y, por lo tanto, se articulan directamente en función de esas características, de lo que pensaba el imaginario social que eran las drogas, los problemas que ocasionaban y el tipo de respuesta que era necesario proporcionar. Por este motivo las políticas apenas atienden al tabaco y al alcohol y sólo se ocupan de la heroína, porque la heroína era la que estaba presente, lógicamente, en el imaginario social, porque tenía que ver con la inseguridad ciudadana, con los atracos y con los "jóvenes iracundos que ocupaban las calles" como afirmó un editorial del más prestigioso diario de la época.

1.2.- Las prácticas reales de las políticas sobre drogas en el último decenio.

¿Cuáles han sido las prácticas reales de las políticas sobre drogas en el último decenio? Creo que esta mañana Eusebio Megías las ha especificado con claridad y, a lo que ha dicho, sólo le añadiría que, en realidad, han sido políticas basadas en lo micro: políticas de micro-intervenciones. Al ser políticas de respuesta a determinadas demandas, evidentemente, la respuesta a la demanda adquiere siempre un carácter micro, y por lo tanto se sostiene sobre una metodología muy sencilla: frente a tal problema vamos a proporcionar una determinada respuesta de carácter micro y que atienda a dicho problema. De alguna manera la lógica es: me dicen, asumo lo dicho y luego actuó. Se trata de una práctica muy democrática pero no exenta que incoherencias técnicas.

Con esto no quiero decir que, en un momento determinado, los profesionales y las instituciones político-administrativas del país, no crearan estructuras más racionales y más objetivas que no se basasen en la mera reacción a las demandas que planteaba la sociedad. Es cierto que se crearon, pero de hecho, -visto en una perspectiva macro-, esas propias estructuras existían y podían llegar a plantear una cierta racionalidad funcional, aunque siempre en el límite que establecía la existencia de una demanda social que presionaba a otros actores sociales. En este sentido conviene señalar un aspecto interesante y que deberíamos retener de las políticas sobre drogas en España: a la opinión pública (y al propio movimiento social contra las drogas), parece haberle importado siempre más que se haga la intervención que el resultado de la misma. Y eso va a tener mucha importancia. De hecho, hemos visto en los datos que ha presentado Manuel Araujo, sólo relacionados con asistencia, el volumen tan absolutamente elevado de dispositivos que hay actualmente en el país. No sé si alguien en el público ha hecho (estaban en dos cuadros distintos) una mera operación aritmética que era: número total de nuevos atendidos por año por el número total de recursos disponibles, sale exactamente a 10 personas por dispositivo. Exagero porque se que hay muchos casos cronificados, pero en cualquier caso estamos hablando de una mayoría de casos en tratamiento con metadona, que se supone puede atender a poblaciones muy amplias con pocos recursos. Ahí hay una situación que no nos cuadra excesivamente y que tiene que ver con esas micro-intervenciones hechas a la carta en función de las necesidades locales y de las dinámicas locales, que se ajustan a las demandas y a las presiones de grupos muy particulares.

1.3.- Una visión evaluativa de las políticas y las estrategias nacionales.

Podemos pensar en evaluar las políticas y las estrategias nacionales desde los diferentes niveles en los que se plantea la evaluación. Comenzando por la evaluación de impacto, está claro que el éxito ha sido rotundo: de representar el primer problema del país ha pasado a ser un problema irrelevante. Por tanto,

en términos de evaluación de impacto, si hay una política de éxito en España en los últimos veinte años, ha sido la política sobre drogas. Un éxito sin comparaciones con ningún otro problema social. Es decir, si observamos los temas que más han preocupado a la opinión pública en la democracia, casi todos siguen estando en los primeros lugares: el desempleo, el terrorismo, la seguridad personal, la emancipación de los jóvenes,..... Hay un único tema que, tras ser el primero durante años, ha pasado al puesto diez y al once, e incluso desaparece en muchas encuestas. Por lo tanto, con los criterios de evaluación de impacto publico la política sobre drogas en España ha sido un gran éxito.

En términos de evaluación de procesos, también es muy positiva. Tenemos recursos en los tres niveles tradicionales: en el nivel asistencial, en la prevención y en integración social. Hay muchos profesionales muy bien preparados, con una capacidad de respuesta importante que, de hecho, incluso se importan a otros países por su buena preparación. Es decir, en este sentido, en términos de evaluación de procesos, también hemos tenido un éxito indudable.

En cambio en términos de indicadores objetivos, parece que no hemos tenido ningún éxito especialmente en lo que se refiere a la expansión del consumo. De hecho, yo creo que además, la actual estrategia del PNSD cometió un error notable al asignar indicadores cuantitativos y cualitativos, cuantitativos básicamente, a las diferentes medidas y objetivos ¿Qué es lo que va a pasar? Que la mayoría de ellos no se van a cumplir. ¿Por qué? Por una razón sencilla, porque las políticas, o al menos el tipo de políticas planteadas en la estrategia, en nada van a influir sobre procesos sociales más amplios. Las opciones más liberales van a seguir avanzando y con ellas el consumo. Ciertamente un consumo mucho menos problemático, pero ahí la estrategia no dice nada, sino que se limita a plantear objetivos (e indicadores) sobre la reducción del consumo.

Por todo ello podemos afirmar que en términos de impacto social, lo mismo que en términos de análisis de procesos, las políticas sobre drogas en España han tenido éxito. Pero en cambio si atendemos a los indicadores que marca la propia estrategia, algunos de ellos, no todos, no se van a poder cumplir. Bien, ¿Por qué? Porque, de hecho, lo que ha ocurrido es que los niveles de consumo, tal como estaba comentando esta mañana, están aumentando. Están aumentando, pero al mismo tiempo disminuyen las consecuencias de dicho consumo. Se me ha citado para hacer esa aseveración, es una cosa que yo veo con absoluta claridad: aumentan los consumos y disminuyen las consecuencias, con lo cual, en términos de esas consecuencias, y por lo tanto de impacto, la evaluación también sería positiva.

2.- ¿Cuáles han sido las demandas de los diferentes actores involucrados?

¿Cuáles han sido las demandas de los diferentes actores involucrados? Octavio Granado las ha explicado brillantemente esta mañana y se resumen en una sola: las demandas eran de soluciones. A muchas de esas demandas no se les podía dar ninguna respuesta. Pero ¿qué respuestas han recibido las demás? En la mayoría de los casos no podían respuestas completas y ajustadas a las "demandas de la solución" que planteaban los ciudadanos, pero, por otro lado, las políticas siempre se formularon en los términos de esas demandas. Entonces, en realidad, lo que ha ocurrido con las políticas es lo que ha ocurrido también con los propios drogodependientes en los servicios asistenciales. Hemos hablado una y otra vez de la transformación o reconversión de la demanda. Es decir, hemos recogido una demanda puramente emocional y la hemos convertido en una demanda racional, y después la hemos atendido. Yo creo que ésta ha sido la lógica del sistema asistencial pero también la lógica de las propias políticas sobre drogas. Claro que ahora sabemos que cuando reorientábamos la demanda asistencial de forma exclusiva hacia en los programas de alta exigencia cometíamos un error, y de la misma manera cuando hemos tratado de reorientar las demandas ciudadanas en la micro-intervenciones hemos cometido un error similar: no hemos sido capaces de construir una política en la que la demanda publica fuera sólo un factor colocado al mismo nivel que otros.

3.- ¿Qué respuestas han recibido?

Y ¿de qué manera hemos racionalizado las demandas? Convirtiéndolas en micro-intervenciones, donde los elementos locales presentes eran siempre los más relevantes. Como lo que importaba es que se realizara la intervención mucho más que sus propios resultados, la asignación de responsabilidades en el diseño y en la propia práctica (y por tanto en los previsible resultados) se atribuía a los demandantes locales. Esto es especialmente claro en el campo de la prevención, bueno, pues el resultado es que, en general, los agentes sociales se han encontrado satisfechos con el tipo de respuestas que recibían. Es llamativo, ese movimiento social contra las drogas lo encontramos instalado actualmente en una cierta satisfacción. Era un movimiento esencialmente formado por familiares y hoy día, uno mira ese mismo movimiento, y alguien que se mueva en el terreno de las ONG's pequeñas, locales, que están en los pueblos y en los barrios, se encuentra que están satisfechos de lo que ha ocurrido. Reclaman más recursos, pero no en una línea diferente.

Pero en esta satisfacción hay un indicador absolutamente extraño, disfuncional con su propia satisfacción: el porcentaje de historias de fracaso, incluso de muerte por drogas, en el entorno de las micro-intervenciones locales, es muy elevado. Entonces, no deberían de estar satisfechos porque han perdido a un familiar en el proceso y ellos se organizaron para salvar a este familiar. Pero resulta que, al final, muestran su satisfacción por las propias medidas tomadas porque, en el fondo, su demanda de soluciones era una demanda abstracta. Se la reconvirtió en una diseño concreto, a su medida y al final están contentos de que se hayan hecho cosas, aunque esas cosas no les hayan servido demasiado a ellos. Es una reacción poco entendible, especialmente si la visualizamos desde fuera, pero que en lo cotidiano del mundo de las intervenciones con drogas, incluso a nosotros mismos, a veces nos pasa desapercibida.

Conviene también entender que estas micro-intervenciones nunca han sido verdaderos programas comunitarios. Quizá porque el propio carácter local, y ajustado a las características del medio, del programa o la intervención, incluso su pequeñez o precariedad, ha permitido una buena integración en el seno de la comunidad y esta buena sintonía (que a la vez tenía mucho que ver con su ajuste a la demanda) ha sido lo que, de forma paradójica, le ha restado posibilidades a la hora de implementar diseños comunitarios.

4.- La política de control de la oferta: Dificultades y éxitos.

En la política de control de la oferta, de la que también se ha hablado aquí, se han alcanzado algunos éxitos evidentes. Incluso si atendemos a lo que dicen los medios de comunicación, el auténtico éxito de las políticas sobre drogas ha sido la gestión del control de la oferta. Cada pocos días la televisión nos informa de que han detenido a docenas de narcotraficantes y de que se han requisado cientos de kilos, que valían muchos miles o millones de euros. Entonces, si la opinión pública tiene asumido algo, es que, de alguna manera, la política de control de la oferta está teniendo resultados positivos, porque le informan todos los días que está obteniendo resultados espectaculares. Por si fuera poco los aspectos más negativos de las drogas han desaparecido del imaginario comunicacional. Hace unos cuantos años aparecían a diario personas con problemas de drogas en los medios de comunicación. Ahora los aparecen sólo en los medios locales, porque en los medios nacionales han desaparecido. En cambio, en los medios nacionales sí aparecen los grandes éxitos, básicamente policiales, sobre el control de la oferta.

Entonces, un ciudadano cualquiera, alguien con una buena información, que lee la prensa todos los días, a la pregunta de ¿cómo crees que va el tema de las drogas? Pues dice que bien, que la policía está

obteniendo constantemente éxitos y que ya no se ve tanta "droga" en la calle. Aunque por otro lado, este mismo ciudadano, no consigue cuadrar esta información con el hecho de que los mismos medios le digan que el consumo sigue creciendo y afectando cada vez a "chicos más jóvenes". Pero a pesar de todo está moderadamente satisfecho, en una gran medida porque el tema ha desaparecido de sus preocupaciones cotidianas. En una gran medida esto se debe a que en el imaginario comunicacional han desaparecido los fracasos de las políticas sobre drogas y aparecen exclusivamente los éxitos, aunque siempre son éxitos que tienen ver con lo policial.

De hecho, sin embargo, si existe un espacio donde el fracaso es más que evidente es justamente en el control de la oferta. Lo cierto es que mientras que en los otros niveles comentados hasta ahora: asistencial, prevención, reinserción, podemos hablar de éxitos, en lo relativo a impactos y procesos, aunque matizados por los indicadores, está claro que es en el control de la oferta donde el fracaso ha sido rotundo y absoluto. Tan absoluto que incluso en la emergencia del terrorismo internacional en España, descubrimos, de una manera más contundente cada día que pasa, que se ha estado financiando con el tráfico de drogas interno, no con el internacional. Es decir, que ha sido una financiación donde los recursos, y han sido unos recursos muy importantes, se han obtenido con la organización del tráfico dentro del país, básicamente de cánnabis, pero también de algunas otras sustancias, y que además, lo hicieron porque este es el tipo de negocio más fácil y rentable que puede emprender cualquier grupo organizado en España.

Se debería prestar mucha atención al hecho de que el mercado interior del cánnabis tenga capacidad por sí sólo para financiar cómodamente las redes terroristas. Y con esta afirmación no presupongo ninguna posición en torno al cánnabis, sino sencillamente, señalar que globalmente este es un hecho de gran importancia histórica y que debería haber llamado poderosamente la atención de todos los analistas. Sin embargo el silencio ha sido tan estridente que, en sí mismo, se convierte en el dato muy relevante. El fracaso en el control de la oferta se silencia porque el supuesto éxito es parte de un discurso público sobre el que se sustenta una parte de la tranquilidad de los ciudadanos. Además no estamos acostumbrados a pensar en estos términos porque las políticas sobre drogas se limitan a las micro-intervenciones.

5.- Los programas de prevención primaria.

5.1.- La prioridad del discurso de la salud.

Centrándonos en el terreno de la prevención primaria lo más significativo es que nos encontramos con una prioridad clara. Aunque más que una prioridad se trata de una exclusividad absoluta que pivota sobre el discurso de la salud. No se plantean otros discursos en relación a la prevención primaria. De hecho, en los últimos años yo mismo he intentado, en determinados momentos, introducir otros factores en la prevención, factores que tienen que ver, por ejemplo, con la participación como mecanismo de prevención y ha sido imposible.

La experiencia no es banal. He diseñado programas y materiales basados en las estrategias de participación social. Los he difundido hacia un ámbito local, en dicho ámbito se trabajaba con esos materiales, con esas metodologías, y varios meses después de haber hecho la formación de los profesionales, después de que estos profesionales empezaran a trabajar con esos materiales, iba a participar en los propios programas como mero observador, y todo aquello que se había planteado como un programa de participación, se convertía en un programa donde de lo único que se hablaba era de mensajes relacionados con la salud. Es decir, hay una lógica, una propia lógica en el sistema. Es una lógica en el sector profesional y, posiblemente en la propia sociedad, en la cual cualquier otro tipo de mensaje preventivo que intentemos lanzar, inevitablemente se conduce hacia el terreno exclusivo de la

salud, lo cual tiene sus ventajas ya que la salud es un argumento poderoso, pero también tiene sus desventajas, y es que la salud, siendo efectivamente un argumento poderoso, es también un argumento ambiguo en nuestras sociedades. Corremos constantemente riesgos para nuestra propia salud, todos corremos esos riesgos y estamos acostumbrados a asumir esos riesgos sobre la salud, entonces evidentemente un discurso que hable exclusivamente en términos de salud, lo que produce, sin duda alguna, es ambigüedad del concepto de salud para nuestra propia sociedad.

5.2.- El protagonismo del sistema escolar.

Otro elemento importante en los programas de atención primaria se refiere al protagonismo del sistema escolar. De hecho pasa lo mismo. Se intentan programas comunitarios, de hecho muchos programas tienen el logo de comunitario, pero siempre acaban por implantarse de forma exclusiva en el sistema escolar. Programas diseñados específicamente como programas de intervención comunitaria o programas familiares, al final lo único que se hace es de nuevo volver a contar con los profesores, con la escuela y volver a hacer actividades con los alumnos en la escuela. Como resultado final la escuela es el único espacio en el que se desarrolla la prevención primaria. Y además de una manera formal.

No afirmo que se deba abandonar la prevención en el sistema escolar, y que incluso sea un espacio privilegiado, pero no debe seguir siendo el espacio exclusivo. Eso yo creo que es importante para el caso de las políticas sobre drogas en España, porque demuestra que si no se institucionaliza en algún espacio la prevención, la prevención no es posible, y el único espacio donde se puede realizar dicha institucionalización, en este momento, es el sistema escolar.

5.3.- Las carencia de una educación cívica y las incoherencias del discurso de la solidaridad.

A la vez hay que llamar la atención sobre la carencia de una educación cívica en España. Creo que es uno de los pocos países del mundo donde no hay una educación cívica en la escuela e incluso, de hecho, pocos son los que la reclaman. El marco idóneo para la prevención primaria sería esta inexistente educación cívica. La única explicación a esta incoherencia tan radical reside en el papel otorgado a la educación cívica en el régimen de la dictadura y al rechazo que generó en la democracia. En todo caso el resultado final es que carecemos de educación cívica en la escuela, lo que quizás explica el protagonismo del discurso de la salud.

En mi opinión, y agotadas muchas de las posibilidades que nos ofrece el discurso de la salud, la única opción válida sería el desarrollo de un sistema de educación cívica, que por preferencia ideológica vincularía con el modelo de "educación cívica" francés. Un modelo duro y exigente de educación cívica para el conjunto de la ciudadanía. Pero mientras no lo tengamos, evidentemente, no podemos incluir los temas de drogas ahí. Eso explica algo a lo que ha hecho referencia Eusebio Megías esta mañana que son las incoherencias del discurso de la solidaridad. Es decir, el discurso de la solidaridad está muy presente en nuestro sistema educativo, aunque se limita a afirmar que la solidaridad "es buena y bonita", aunque, como ya se ha explicado esta mañana, es bonita pero poco útil. Entonces los valores sociales dominantes asumen que la solidaridad (y la participación) son deseables, pero el hecho de que sean deseables no significa que se trate de valores que haya que asumir. Hay que asumirlo externamente pero no hay que hacer de ello una práctica real, porque la propia solidaridad nos puede restar competitividad y lo que no importa es el valor de la competitividad que está por encima del valor de la solidaridad, aunque eso no lo deberíamos decir nunca.

Como consecuencia, cada día que pasa, podemos observar con más intensidad como tanto el discurso de la salud como el discurso de la solidaridad se convierten en "discursos aprendidos", cuyo grado de

interiorización es escaso. Tanto "salud" como "solidaridad" se convierten entonces en nociones ambiguas, cuya formalidad puede producir incluso efectos contraproducentes.

El tema de la educación cívica cobra además una cierta relevancia en este seminario porque, contrariamente a lo que ocurre en España, en la mayor parte de los países latinoamericanos sí hay un espacio escolar para la educación cívica. En la mayoría de las escuelas latinoamericanas, y es un contraste interesante, y a pesar de los muchos problemas que arrastran algunos países, los contenidos de la educación cívica están muy presentes. En este sentido creo que no deben imitar ciegamente las políticas españolas apostando exclusivamente por la "educación para la salud" sino que deben aprovechar su experiencia en "educación cívica" para desarrollar programas y materiales, que aquí no hemos sabido promover. También es cierto que la sociedad española aparece como una sociedad muy cohesionada, especialmente en el nivel cultural, pero ahora las cosas están cambiando y la educación cívica debería ser nuestra gran prioridad educativa.

6.- Las consecuencias de la falta de un discurso globalizado sobre las drogas en los países desarrollados. La cuestión de los estereotipos de los países productores.

No hay un discurso globalizado que, a la vez, tenga en cuenta la realidad de la producción y la realidad del consumo. En Europa, y en EE.UU., se afirma con excesivo énfasis que es un problema de producción (y de ahí la presión mediática y las miles de películas dedicadas a glosar los éxitos contra el narcotráfico), pero en Latinoamérica se pone un excesivo énfasis en el consumo. Se afirma que si no existiera la demanda de los ricos la producción desaparecería. Pero a la vez las políticas reales de países como España se limitan a micro-intervenciones, que interpretamos que constituyen una "política" por acumulación de programas concretos. Pero al no formularse una política global podemos atribuir la culpa a la "producción" sin necesidad de extraer consecuencias de dicha afirmación. Aunque lo mismo pasa en Latinoamérica: se afirma que la culpa es de la demanda de los países ricos, pero tampoco se extraen consecuencias de esta afirmación. Creo que deberíamos dejar de atribuir culpas y comenzar a diseñar políticas globales en las cuales la correspondencia asimétrica entre ambas orillas del Atlántico fuera un dato importante.

Y cuando hablo de política globales, me refiero a diseños político-administrativos con objetivos alcanzables. Tanto en España como en Latinoamérica tenemos una cierta tradición de separar las "declaraciones de principios" de las políticas reales. En España hemos adoptado una estrategia, con sus ventajas e inconvenientes, de micro-intervenciones. Es una experiencia útil que debería formar parte de cualquier política global. Las buenas prácticas alcanzadas no pueden desecharse desde alguna declaración política global pero abstracta.

Es lo mismo que la cuestión de los estereotipos de los países productores. No podemos ignorar las funcionalidades locales con argumentos como "corrupción". No podemos exigir que "se deje de producir", de la misma manera que los países productores no pueden exigir "que se deje de consumir". Ninguna de las dos cosas es fácil, pero si resulta factible ponerlas en relación para adoptar estrategias que reviertan en el bien común. Por ejemplo, nadie propone estrategias de costes, quizá porque según dicen algunos la demanda de drogas ilegales es inelástica, entonces ¿por qué funciona con el tabaco que es una de las drogas más adictivas? Creo que podríamos ponernos de acuerdo para diseñar políticas globales, mutuamente rentables, que tuvieran en cuenta las realidades locales y a la vez las trascendieran. Lo otro, seguir con nuestros viejos discursos, creo que se corresponde con una etapa histórica claramente superada.

7.- ¿Por qué es tan difícil impulsar políticas eficaces contra la demanda?

Y esta es la última pregunta que se queda en el aire por falta de tiempo, aunque si puedo resumir mi respuesta: porque muchas iniciativas se basan en estereotipos (y en argumentos morales), sin tener en

cuenta la realidad del consumo en países como España. Una realidad que, como ya he afirmado, se denuncia desde los países productores y nosotros preferimos obviar.

Yo me dedico fundamentalmente a dos cosas. Una es a investigar sobre la inteligencia, sobre qué nos pasa y por qué hacemos lo que hacemos y, otra es a educar a adolescentes. De manera que mi contacto con los temas de la droga, como con otros problemas es, de alguna manera, casi casual, es únicamente por la repercusión que pueden tener o dentro de la ciudadanía o dentro de la población en la que tengo más interés que es la población de los adolescentes.

A pesar de no ser especialista en esto, sin embargo, participo en muchas reuniones, congresos, jornadas... lo que me produce siempre un cierto malestar, el malestar de si no estaremos hablando demasiado y siempre para nosotros mismos, es decir, siempre para los interesados, de manera que hemos formado una "capillita" de iniciados que nos repetimos casi siempre las mismas cosas, produciendo, por una parte, una sensación de inutilidad y por otra, una sensación de cronicidad. Es decir, pues esto es lo que hay, no se puede decir nada mucho más interesante. Estamos asistiendo a una especie de cambio espontáneo en los métodos de la droga, parece que los mismos usuarios o se van muriendo o van adoptando modos de asimilar, con una cierta inocuidad, algunas de las costumbres y, al preguntarme en la conferencia si estamos empeñados en una lucha perdida, la verdad es que yo creo que el problema está en qué lucha estamos, porque después de repetir tanto las cosas, a lo mejor se nos ha olvidado, como en esas peleas que había en los pueblos en que ya se ha olvidado cual era el agravio.

Exactamente ¿cuál es el problema que tenemos? ¿cuál es el problema de la droga? ¿es un problema de salud? Entonces no es especialmente grande, si es un problema sanitario -y yo creo que ese es uno de los problemas de la droga, el considerarlo que es un problema sanitario- pues entonces, posiblemente, deberíamos dedicarnos ahora al problema sanitario más importante que es el problema de la obesidad. ¿Qué es lo que hace que sea diferente el problema de la droga del problema de la obesidad o del problema del colesterol? ¿por qué no deberíamos dedicar todos nuestros esfuerzos a prevenir el consumo de colesterol, el consumo de grasas? puesto que desde el punto de vista médico es un hecho mucho más resonante y mucho más caro.

El consumo de drogas es un hecho privado ¿por qué nos metemos con un hecho privado? Porque vamos a controlar, vamos hacia una sociedad absolutamente medicalizada ¿debe ser el Estado el que se encargue de que hagamos ejercicio, no comamos mal, no tomemos droga? ¿hasta dónde debe llegar la ingerencia del Estado?.

Había un momento en que el tema de la droga preocupaba mucho porque tenía una incidencia en la seguridad ciudadana, eran los tiempos de la heroína. En España son tiempos que han pasado y la droga ahora es mucho más asimilable con conductas socialmente aceptadas o es que la sociedad está aceptando mejor dichas conductas. La cocaína produce daños pero no daños que atenten contra la seguridad pública y las drogas de síntesis, que son las que tienen que ver con mis alumnos, están, prácticamente, no legalizadas pero admitidas, y con el alcohol, que es la droga grave, nadie se quiere meter. Entonces corremos el peligro de, si no volvemos a repensar algunas cosas, quedarnos repitiéndonos tópicos que tienen un problema, no llegan a la sociedad. A la sociedad española, en este momento, la droga no le interesa. No pasó así en otros momentos, en otros momentos sí ha sido un momento difícil, la gente estaba preocupada, pero si ahora vienen las encuestas, en el *hit parade* de las preocupaciones españolas no está la droga. Fundamentalmente por lo que les decía, las drogas de síntesis se consumen los fines de semana, la cocaína se consume dentro de unas vías laborables

normalmente aceptables y, por lo tanto, no hay ningún sentimiento de riesgo y no hay sentimiento de peligro.

¿Esto es bueno o esto es malo? Bueno, yo creo que es malo porque no acabamos de explicar bien porqué nos preocupa el tema de la droga, no de una forma sanitaria. El modelo sanitario creo que está agotado porque no funciona para la prevención, funciona, en todo caso, para resolver el problema de los drogadictos, pero no para lo que en el fondo nos interesa a todos que es el problema de prevención. El gran cambio en las políticas contra el alcoholismo, a finales del XIX, era "el alcoholismo no es un vicio, es una enfermedad". Desde el punto de vista del paciente que ha llegado a esos extremos es conveniente tratarle como enfermedad y no como vicio, ¿por qué? Porque si además de tener un problema ya estructuralmente grave, a parte le culpabilizamos diciéndole usted es una mala persona, no hemos conseguido nada, nada más que el poner más obstáculos para su tratamiento.

Pero, sin embargo, cuando estamos intentando prevenir no podemos decir, yo no puedo decir a mis alumnos: "mirar esto de la droga es una enfermedad". ¿Por qué? En primer lugar, porque será una enfermedad que contraéis, será una enfermedad biográfica, será una enfermedad que es producto de vuestros hechos. Entonces, el comportamiento que conduce a esta enfermedad no es una enfermedad, y entonces ¿qué es? Pues eso es lo que hay que explicarles a los alumnos o a los jóvenes, que es una conducta que lleva una enfermedad antes de que sea una enfermedad y si decimos que esa conducta ya es una enfermedad entramos dentro de un problema de justificación completa en el que la responsabilidad se pierde: "Ah mira, pues es que has tenido mala suerte, ni podías controlar que fueras a tener un cáncer de estómago ni puedes controlar que vayas a terminar en la droga".

Eso tiene más importancia de lo que parece (y luego se lo explicaré) porque estamos transmitiendo unas pautas culturales desde la universidad, por ejemplo, o desde la psicología, unas pautas culturales que favorecen esa idea, la idea de que en realidad se puede hacer muy poco respecto de todo. Hay tales condicionantes, o psicológicos o genéticos o sociales, que nadie puede hacer gran cosa por intentar resolver su vida. "Mira has tenido mala suerte y estas en el momento oportuno para ser drogadicto quieras o no quieras".

De entrada, un problema como el de la droga (que vamos a ver qué problema es), es tan complicado de resolver, incluso de plantear, porque se mueve en tres niveles. Hay un nivel político, hay un nivel social y hay un nivel personal y entonces cada uno de ellos tiene que ver con un aspecto del problema, cada uno de ellos necesita actuaciones independientes, pero después, cada uno de ellos interacciona con todos los demás, de manera que produce esa sensación de impotencia que producen todos los problemas sociales, que es como tiene muchas causas nadie se siente capaz de introducir ninguna solución.

Además de participar en muchas cosas de prevención de drogas, participo en muchas jornadas o congresos de prevención de conductas de riesgo, sin ir más allá, la semana pasada, en un congreso acerca de la violencia doméstica y dos días después un congreso sobre la prostitución, considerada como violencia doméstica. Son problemas que todo el mundo dice: "mire usted, yo que voy a hacer, yo que voy a hacer, no funciona si prohíbo la prostitución y no funciona si no prohíbo la prostitución. No funciona si persigo a la prostituta y no funciona tampoco si persigo al consumidor, entonces es que no se muy bien qué hacer". Porque de lo que estamos hablando aquí es de problemas prácticos y los problemas prácticos tienen un aspecto interesante porque es donde la inteligencia tiene que dar su máximo de sí. Resolver un problema teórico es muy fácil, un problema teórico se resuelve cuando conozco la solución, resolver un problema práctico no, porque no se resuelve cuando conozco la solución sino cuando la pongo en práctica y eso suele ser lo más complicado.

Yo a mis alumnos, suavemente, se lo explico contándoles un hecho divertido. En los años 50, hubo en China una epidemia de ratas que se comían las plantaciones de arroz, el gobierno chino como no tenía dinero para una campaña de desratización pensó, con muy buen acuerdo, una solución evidente, somos 1.000 millones de chinos, si cada chino matamos 2 ó 3 ratas eliminamos la plaga de ratas en un fin de semana. Entonces lo único que hay que hacer es motivar al chino para que mate alguna rata y para motivarle se daba un premio por cada cadáver de rata que llevaran a la comisaría. En el aspecto teórico aquello funcionaba estupendamente, en el aspecto práctico no porque no habían contado con que los campesinos echaron cuentas y vieron que era más rentable criar ratas que plantar arroz. Entonces pusieron unas jaulas enormes, echaban ahí las ratas, dejaban que la naturaleza obrara, hacían la escabechina de ratas una vez a la semana, cobraban y aquello era jauja, no tenían que estar ni preocupados por el arroz, ni por el tiempo, ni por las enfermedades, fantástico. Lo que en el aspecto teórico puede parecer que funciona hasta que no se lleva a la práctica no sabemos si funciona o no funciona.

¿Por qué me parece a mi que las drogas son un problema? y ¿por qué no me parece que todas las drogas sean igualmente peligrosas? Lo que hace que las drogas sean un peculiar trastorno es que algunas de ellas eliminan el autocontrol de las personas, no es que las pongan malísimas, malísimas y se vayan a morir, eso lo hacen muchas cosas, eso no tiene especial interés, nada más que vamos a ver si no se muere. Lo que da gravedad al asunto es que anula la capacidad de autodeterminación de las personas y lo que no puede admitir una sociedad son personas descontroladas. ¿Por qué? Porque son bombas de relojería, no se sabe lo que van a hacer y lo que entra dentro de los fundamentos de nuestra convivencia, literalmente de los fundamentos de nuestra organización política, ética, social es que necesitamos personas libres y responsables. Y entonces, todo lo que limite la libertad radicalmente o limite la responsabilidad radicalmente nos parece que está atentando contra el núcleo de nuestro modo de vivir, nos parece que es peligroso, nos parece que tenemos que defendernos de ello y nos parece que tenemos que tomar cartas en el asunto de una manera mucho más urgente y mucho más dramática que si únicamente estamos hablando de problemas sanitarios.

El problema está en que no está claro que todas las drogas produzcan esta quiebra completa de la capacidad de actuar responsablemente y, por lo tanto, no todas las drogas pueden tener la misma consideración, ni el mismo peligro social, ni la misma urgencia en curarlas, unas serán, simplemente, un problema médico, al mismo nivel que el colesterol. El problema aparece cuando una persona por el hecho de tomar esto deja de tener una característica indispensable para la convivencia que es la capacidad de controlar sus impulsos, sus necesidades, sus deseos, su comportamiento. Daros cuenta que entonces una de las drogas que produce más problemas es el alcohol, el 50% de las peleas domésticas están provocadas por el alcohol. Cuando la Dirección General de Tráfico hace la estadística de los accidentes de tráfico, dice, por lo menos el 40% de los accidentes está producido por el abuso del alcohol. Ahí tenemos una droga de altísima peligrosidad y que no podemos decir, bueno sí pero es que la hemos sabido manejar. No, no es que hemos sabido manejar la droga, a la vista de los datos no es verdad que nuestra cultura haya sabido manejar la droga, el alcohol no lo ha sabido manejar tampoco, lo único que se ha producido es una tolerancia social que mira a otro lado cuando se le plantea este problema.

Uno de los problemas que tiene la droga es el colaboracionismo social, y en eso tenemos nosotros un poco de responsabilidad. No estamos sabiendo explicar a la sociedad por qué se debe tomar en serio lo de la droga. Lo único que digan, mire usted, es que a lo mejor asaltan farmacias, o a lo mejor un navajero le va a quitar el bolso. Y, si eso era todo lo que decíamos respecto de la droga, en el momento que ese peligro inminente de agresión ha desaparecido, la gente dice: "pues mire usted, es que me da lo mismo. Si me preocupa el botellón, no me preocupa porque se vayan, me preocupa porque son jóvenes que dan mucho la lata y están armando mucho ruido, no porque beban mucho, porque tampoco es que beban tanto, ni porque todos se vayan a convertir en alcohólicos, es que dan un espectáculo un poco

desagradable desde el punto de vista ciudadano y, pues mire usted, quiero quitármelos de delante y a ver qué hago con ellos”.

De manera que no tenemos ningún tipo de percepción y debemos saber dónde tenemos que insistir acerca de la percepción social de la droga. Quiero decir, mire usted, este problema, el problema no es la salud, el problema es la adicción. La adicción produce unas alteraciones en la estructura de la personalidad que hace que esa persona no pueda convivir en sociedad, o por lo menos que pueda producir tales imprevistos o tales situaciones que, entonces, por eso, la sociedad debe interesarse por esto.

Claro que debe interesar como todos los problemas médicos en general, pero eso es a otro nivel, el problema es, no podemos crear una sociedad que esté favoreciendo de tal manera las adicciones. Y lo que sí nos dicen las personas especializadas en adicción es que estamos organizando una sociedad adictiva, y cuando veis los textos en que se estudian las adicciones, cada vez hay más capítulos. Antes eran de sustancias tóxicas, ahora, en el último que he leído, he leído un capítulo sobre la gimnasia. Se están produciendo adicción al sexo, adicción, por supuesto al juego, es decir, el fenómeno de las adicciones es un fenómeno socialmente de una envergadura terrorífica y que nos está diciendo que, a lo mejor, lo de la droga es casi una casualidad, que, a lo mejor, una de las razones por las que no acabamos de resolver lo de la droga es porque estábamos tomando como fenómeno lo que no es nada más que síntoma de otro fenómeno.

A mis alumnos jovencitos les digo que la droga no es un problema, que la droga es una mala solución a un problema, y que si no tuviera consecuencias secundarias, pues mira que bien, ¡fantástico!, y además que más queremos todos que cambiar nuestro estado de ánimo. Lo único que pasa es que el acercamiento a las drogas, es un acercamiento desde un problema, que no es sólo un problema psicológico, es un problema psicológico, es un problema social, es un problema cultural, es un problema económico, es un problema muy liado. Por eso, desintoxicar a una persona de la droga se hace con mucha facilidad, reintegrar a una persona en el mundo se hace con mucha dificultad. ¿Por qué? Porque hemos quitado los síntomas y no hemos quitado el problema.

De manera que, por una parte está situar dónde está la gravedad del problema y explicar por qué la sociedad debe sentirse concernida por ese problema. En segundo lugar, dar un paso más, siendo una conducta privada, que tiene efectos sociales, el hecho de tener personas que no controlan su conducta es un fenómeno de distorsión social muy peligroso. Concretamente en el campo de la droga, se han producido unos fenómenos sociales de gran magnitud. En eso es muy parecido al tema que trataba el otro día en estas jornadas sobre la prostitución. La prostitución, que es un caso de conducta privada, que para muchos hay que tratarlo como una simple operación de intercambio, bueno pues, una chica, un chico, deciden vender sus recursos por una prestación de dinero. Sin embargo, eso está produciendo unas disfunciones sociales de una enorme envergadura. En primer lugar, por la cantidad de dinero que está moviendo, en segundo lugar, porque se relaciona con el mundo del crimen y, en tercer lugar, porque quien hace un acto que, en principio es privado, está colaborando, y vuelvo a insistir en esta palabra porque me parece para mí la más importante de todo este lío, está colaborando a una situación de discriminación y de explotación de la mujer, cada uno de los consumidores individuales, cada uno de ellos. “Mire usted, yo no estoy discriminando a la mujer yo he hecho una cosa muy sencillita, iba por la calle de la Montera, he visto a una chica, tenía ganas de echar un polvo y he dicho, ¿cuánto?. He dicho, no, yo no discrimino, al contrario, estoy dando puestos de trabajo”. Lo que quiere decir, no mire usted, le voy a explicar la estructura en que se mueve esto. Porque hay actos sociales que se mueven en una estructura que es absolutamente perversa, aunque el acto individual de por sí no sea perverso, pues porque produce unos efectos colaterales o porque produce unos efectos de masa que de otra manera, uno a uno no tienen ninguna importancia.

Fíjese por ejemplo, hasta qué punto aquí puede haber posturas contradictorias (sigo con lo de la prostitución), que el gobierno sueco, que es un gobierno de un país muy liberal en temas sexuales, ha adoptado una postura muy definida. Es decir, considero desde el punto de vista legal que todo contrato a una prostituta es un acto de violencia doméstica, es un acto de violencia contra la mujer, y por lo tanto, persigo al acto. Eso quiere decir que, el señor que contrata a una prostituta ha cometido un acto de violencia y lo voy a meter en la cárcel seis meses o poner una multa, no a la chica, que es la víctima de la violencia sino al contratador que es el que ha cometido el acto de violencia. ¿Por qué? Pues porque está colaborando a extender una situación estructural en un ambiente global, puesto que la prostitución es un trato en este momento muy globalizado, que es absolutamente violento, discriminatorio, humillante y dañino para la mujer.

Sin embargo, sobre esto, una de las razones que hay, uno de los grandes obstáculos, es el alto grado de tolerancia social. Me gustaría saber qué hacen ustedes si alguno de sus amigos les cuenta un día, de una manera jocosa, lo bien que lo ha pasado en un viaje a Tailandia porque, entre otras cosas, le llevaron a ver un burdel de jovencitas tailandesas. Bueno, a lo mejor no les gustaría, pero estén ustedes seguros de que tú eres literalmente un asesino. ¿Por qué? Porque estás colaborando a un acto que en sí, es un acto criminal.

Uno de los problemas que deberíamos enfocar de cara a la sociedad es, también respecto de la droga, poner de manifiesto, como un acto que privadamente es muy aceptable, decir: "mire usted, que yo me he tomado esto en un bar", está colaborando a la existencia de una macroestructura criminal que en este momento está tomando unas dimensiones que me temo, que nadie sabe cuáles son. Y, entonces aquí entramos en el terreno fundamentalmente político. El problema de la droga se convierte en un tema políticamente relevante cuando la cantidad de dinero que se está manejando excede al año, según la oficina de EEUU, el presupuesto del gobierno federal americano.

Esta mañana precisamente, Miguel Ángel Fernández Ordóñez, el Secretario de Estado de Hacienda, decía que se considera que el blanqueo de capitales procedentes de la droga en España tiene un volumen de fraude superior a 7.500 millones de euros. El problema no es que estén defraudando a Hacienda, el problema es que se blanquee. ¿Eso qué quiere decir? Que esos 7.500 millones de euros o los 500.000 millones de dólares que a nivel global se blanquean, entran dentro de la economía legal, con lo cual, en este momento, nadie sabe si la economía legal está dirigida y manejada por las personas que manejan el tráfico de drogas. Y eso es un asunto de alto gordo. Imaginemos que toda la discusión acerca de tolerancia, prohibición o no prohibición, imaginemos que está sesgada por interesados en que no se legalice la droga.

¿Sabemos exactamente que disponemos de la garantía técnica, científica, legal, suficiente para saber hasta qué punto, en este momento, la legalización tendría unos efectos perniciosos? Yo no lo sé, porque no he conseguido enterarme, a pesar de que leo mucho de esto, acerca de los efectos de la marihuana. Tengo todo tipo de informaciones, los que me dicen esto es hasta beneficioso, hasta los que me dicen esto es el principio de la drogadicción. ¿De quién me fío? El problema está en que, dentro de nuestro sistema cultural no tenemos instituciones de garantía y acabamos no fiándonos de nadie y, uno de los problemas que tenemos a la hora de las drogas es que la gente empieza a no fiarse. ¿Seguro que será tan malo? ¿mira que si no es tan malo? ¿mira que si están exagerando? ¿mira que...? Porque no estamos dando un mensaje con la suficiente contundencia para que se fíen de nosotros.

El tema, por lo tanto, del blanqueo de dinero es un problema que está en el fondo político de todo este asunto y sobre el que yo no veo tampoco un gran afán por resolver. Volvemos al tema del colaboracionismo. El blanqueo de dinero se da, fundamentalmente, a través de paraísos fiscales, y no

hay, que yo sepa, ninguna nación desarrollada que, en serio, diga que quiere terminar con los paraísos fiscales. Un paraíso fiscal es Suiza, y más cerca de nosotros un paraíso fiscal es Andorra y otro paraíso fiscal es Luxemburgo, no nos tenemos que ir hasta las Islas Caimán, a las Seichelles, no, si los tenemos ahí mismo. Y claro ¿qué es lo que pasa con este asunto? Que quitar los paraísos fiscales, donde es muy predecible que muchísima gente que nosotros conocemos tenga fondos, es que no le interesa a nadie y, por lo tanto, lo de quitar una de las grandes posibilidades de que el problema de la droga siga siendo rentable, que es vamos a perseguir que se hace con ese dinero, yo no veo un gran fervor por hacerlo.

Sí se hacen cosas, fíjense ustedes como se toma más en serio el problema del terrorismo. En el problema del terrorismo se dieron cuenta de que lo primero que había que hacer es ¿pero dónde está el dinero?. Y no pudieron hacerlo porque rastrear el dinero, en un sistema financiero que está hecho precisamente para eludir el dinero y su vigilancia, es muy complicado. Porque, si hay, desde el punto de vista político, algo que sea un buen antídoto contra la droga, es, fundamentalmente, la democracia y unas políticas de desarrollo económico.

¿Esto tiene que ver con la droga? Si es que cuando estamos hablando de la droga no podemos hacer política directa sobre la droga, como no podemos prevenir la droga de por sí, tenemos que organizar tipos de personas con recursos suficientes para que cuando les llegue el problema de enfrentarse con la droga sepan qué hacer. Pero no hay vacuna contra la droga, hay vacunas contra comportamientos de riesgo, y hay vacunas contra la dureza de la vida, por poner algún ejemplo. Lo mismo pasa con esto.

¿Quemar los cultivos de coca? Pues hombre sí, pero no van a salir en Afganistán. ¿Cuál es el problema serio? El problema serio es que necesitamos, igual que uno de los más notables premios Nobel de economía, Amartya Sen, dijo una frase que parece absurda y que es verdad, "nunca ha habido hambruna en un país democrático", podemos decir que nunca habría producciones masivas de droga en un país democrático, producciones masivas de droga, no estoy hablando de laboratorios por ahí sueltos sino cosas como la coca o el opio que exigen grandes extensiones de terreno para hacerlo. De manera que, desde el punto de vista político, yo creo que es por esos modos indirectos por donde tenemos que ir.

Pero luego hay un problema social. Les dije al principio que había tres niveles del problema, el problema político, el problema social y el problema ya personal. ¿Cuál es el problema social? Hay un hecho que a mí me intriga mucho que es, durante toda mi etapa en la Universidad aquí en España, las anfetaminas eran de venta libre y además muy baratas, en toda mi vida universitaria, en la que además tuve contacto con miles de universitarios, uno se había enganchado a las anfetaminas, los demás no se habían enganchado. Se usaban en un contexto de estudio, para no dormir, que es una cosa desagradable no dormir para estudiar, y todo el mundo estaba deseando que se acabara la época de los estudios para despedirse de los libros y despedirse de las anfetaminas hasta la nueva convocatoria. Entonces la anfetamina no fue un problema y durante muchísimos años se estuvieron vendiendo sin más, baratísimas.

¿Por qué de repente se convierten en un problema? ¿qué es lo que había cambiado ahí? ¿la situación social? Pues sí, pero curiosamente había cambiado a mejor, puesto que el nivel de vida de España había subido. No está tan clara la relación entre el aumento del consumo de drogas y la pobreza. En nuestro país no funciona así, en todo caso puede funcionar en ciertos nichos y con ciertas drogas, con otras no está tan claro. De manera que tiene que haber cambiado otra cosa.

A partir de los años sesenta, que es cuando empieza a haber en España problemas de drogas, no era, por tanto, una situación estrictamente social o económica, sino es que estábamos asistiendo a un cambio cultural muy complejo que además, se estaba dando simultáneamente en todas las naciones desarrolladas y que, todavía, no sabemos diagnosticar exactamente qué lo produjo. Produce una gran

fractura social y se disparan distintos tipos de comportamientos, aumenta, por una parte, el índice de delincuencia, aumenta el índice de toma de drogas, bajan las edades de introducción en la agresividad, hay un aumento espectacular de las rupturas familiares, y hay una quiebra de la confianza en todas las instituciones. Pero cuando se ven las curvas estadísticas no parece que una cosa sea causa de la otra. No es que las rupturas familiares sean causa de la droga, o las drogas la causa de las rupturas familiares, parece que todo ha ido al mismo tiempo y que, por lo tanto, tiene que haber alguna causa subterránea que esté produciendo todos esos fenómenos. Y sí nos conviene estudiarlos porque si el acceso a las drogas y la moda de las drogas tiene que ver con un fenómeno cultural, si queremos hacer algo contra el fenómeno de las drogas tendremos que incidir sobre el fenómeno cultural que favoreció el acceso o el interés o la moda o la adicción a las drogas, y mientras no sepamos exactamente cuáles son los elementos de ese cambio cultural estamos dando un poco palos de ciego.

Ya sabemos que no es estrictamente económico, yo creo que hay algunos elementos que sí podemos saber por dónde andan. Ha habido, en primer lugar, y eso se ve muy claro en todo el mundo desarrollado a partir de los años sesenta, una exacerbación de la idea de libertad como el máximo bien político o como el máximo valor ético. Pero un tipo de libertad muy peculiar porque era un tipo de libertad que no podía vincularse a nada. ¿Por qué? Porque si se vincula a algo, por ejemplo a algún sistema de valores, ya no estoy siendo libre, ya estoy coaccionado por el sistema de valores.

Es la época además que nuestro mundo, este ya es un fenómeno europeo, en Europa, que tiene un foco de irradiación de la droga fuerte y que tiene características que no son de la sociedad americana. En Europa, coincide con el momento en que las creencias religiosas pasan a un segundo plano y dejan una especie de vacío moral en las sociedades. Durante muchísimos siglos han estado diciendo que la única forma de fundamentar una moral era la religión, si la religión se retira arrastra con ella a todos los sistemas normativos no jurídicos que teníamos en una sociedad. Ante un asunto así las sociedades protestan de alguna manera, como no pueden admitir un vacío normativo, cuando la moral se retrae, entonces el Código Penal entra a llenar el vacío.

Pero el Código Penal tiene muchos problemas y además no funciona con el suficiente grado de penetrabilidad como para incidir en las conductas privadas que es una de estas. De manera que, antes uno de ustedes estaba diciendo que el Código Penal nunca resuelve estos problemas de una manera clara. No evidentemente no, porque se mueve en una exterioridad muchas veces demasiado tosca. Pero el hecho estaba en que nos quedamos con una idea de la libertad que, curiosamente, cuando se pregunta a personas con graves problemas de drogadicción qué es lo que más valoran, sistemáticamente dicen que lo que más valoran es la libertad. Se ha producido una especie de cortocircuito raro, que es que han oído campanas y no saben dónde, han oído las campanas de que la libertad ante todo, y al final eso les ha producido una especie de restricción brutal de la libertad que es el caer dentro de una adicción.

En segundo lugar, ha habido una desconfianza radical sobre todos los sistemas de presión social. Todos los sistemas de presión social se consideraba que eran perversamente coactivos. Habíamos estado generando una especie de cultura generalizada de la sospecha, no hay buenas intenciones -que eso sería por ejemplo Freud-, todo en el fondo está dirigido por un afán de dominación -eso sería Nietzche-, o todo lo que creen que es legítimo es una especie de exudación de las estructuras económicas -que era el marxismo-. De manera que al final no nos podíamos fiar de nadie porque todo lo que se nos estaba diciendo respondía a un mundo oculto en el que no podíamos confiar y, por lo tanto, yo me las arreglo solito, no se meta usted conmigo por que yo me las arreglo solo.

Por otra parte, había crisis en la familia y la crisis de la familia lo que estaba produciendo era una gran cantidad de personas vulnerables. De manera que el problema estaba no tanto en un efecto directo, sino

en un efecto de vulnerabilidad generalizada. En este momento tenemos una educación que está produciendo personas con una excepcional flexibilidad. ¿Por qué? Porque tienen que acomodarse a sistemas muy cambiantes y eso sí, se acomodan a todo. Mis alumnos que están, por ejemplo, introducidos en familias recompuestas, en familias mercuriales, se adaptan a situaciones que a la gente de mi edad les parecerían, muchas veces, difíciles de soportar. Lo soportan bien pero con una condición, que para poder ajustarse han tenido que prescindir de tener una estructura personal muy firme. Hemos estado hablando ahora, por ejemplo, de personas "ameboides", son personas con una gigantesca capacidad de acomodación, y el problema está que, entonces, su futuro va a depender de la situación en que caigan, de manera que son chicos que como caigan en una buena situación funcionan de cine, estupendamente, porque se amoldan a la buena situación, lo malo es que, si caen en una mala situación, van a dejarse llevar por la situación. Es decir, que estamos produciendo dentro del mundo educativo una especie de personas acomodaticias, dependientes (volvemos al tema de la adicción), dependientes de la situación, y que, si tienen suerte, van a salir bien y si no tienen suerte, no van a salir bien.

Otro asunto que está influyendo mucho en este tema es que por todos los medios y, además como un elemento estructural de nuestro sistema económico, estamos favoreciendo continuamente la insatisfacción como temple de ánimo básico. ¿Por qué? Pues porque no nos podemos permitir que la gente esté satisfecha con lo que tiene porque entonces no va a comprar otro modelo, y como no va a comprar otro modelo pues vamos a cerrar las fábricas. Este sentimiento de "tengo que valorar mucho lo que todavía no tengo" o "luego vuelvo a valorar mucho lo que ya he perdido" produce unos desajustes. Pero en cambio "algo, en el mismo momento en que lo tengo, deja de tener valor", eso es un fenómeno que es llamativamente frecuente, y yo creo que llamativamente doloroso en una parte importante de nuestra población hasta los cuarenta años, que lo que fuerza, muchas veces, es a cambiar a una especie de "cultura de usar y tirar", donde el final acabamos usando y tirando todo y esto era otro elemento que estaba ahí también pendiente.

Por último, un sistema o del arreglo rápido, o del premio rápido. Yo me río mucho con mis alumnos cuando les digo: "hay un anuncio en España que a mi me parece literalmente de Juzgado de Guardia. Aparece un coche, encima del capó del coche una señorita de muy buen ver y una voz en off, que además se nota que está hablando a mi corazón, que es mi amigo, que me está diciendo lo que tengo que hacer, me dice: no esperes a poder conseguirlo, tenlo ya". Es un anuncio de una Caja de Ahorros, que lo que está diciendo es: "ven aquí a pedir un préstamo, que te vamos a dar el préstamo", pero el mensaje es no esperes a poder conseguirlo, tenlo ya. Entonces ocurre que nos estamos, yo creo que desde hace veintitantos años, estamos privando a la gente, a nuestros chicos, a nuestros jóvenes, a nuestros adolescentes y a los adultos, de la capacidad de esperar la recompensa.

Hay un test muy interesante que se hace a los niños de cinco años y que es mejor predictor del comportamiento de los niños en la vida real que los tests de inteligencia y se ha seguido durante dieciséis años a esos niños, hasta los veintiuno, es un test que elaboró Walter Misher y que lo único que hace falta es una habitación donde se pueda observar a los niños a través de un espejo unidireccional. La persona que está con los niños les dice: "mirad, os voy a dar un caramelo, el caramelo es vuestro y podéis hacer dos cosas, os lo coméis o lo guardáis, si lo guardáis durante los cinco minutos que voy a estar fuera, a la vuelta os voy a dar un premio", entonces la maestra se sale y lo interesante es qué pasa a través del espejo. Entonces hay unos niños que se lo comen hasta con papel, no esperan nada, y otros que empiezan a poner en juego estrategias para no comerse el caramelo. Una de ellas, que vista es muy graciosa, es poner con muchísimo cuidado el caramelo encima de la mesita o del suelo, se tapan los ojos y esperan, porque saben que "el espíritu está presto pero la carne es débil" y que "ojos que no ven, corazón que no siente" y que no quieren comerse el caramelo. Entonces la capacidad de aplazar la recompensa es un indicador muy fiable, más fiable que un test de inteligencia clásico, de cómo van a resolver estos chicos la vida real, incluido parte de la vida académica, por una razón, porque gran parte

de lo que les estamos exigiendo a los chicos es que sepan dedicarse a un tipo de esfuerzo que no tiene la recompensa inmediata, que va a tener la recompensa aplazada – tienes que estudiar matemáticas porque así vas a aprobar a fin de curso, y luego serás, yo que sé, médico o ingeniero–. Entonces al estar en una conducta del premio inmediato seleccionamos ya muy pocas conductas que son las que tienen el premio inmediato. Una de ellas, sin duda, la droga, a ratos el sexo, otras, jugar, otras, pues muy poquitas más y entonces les estamos privando, les estamos reduciendo, de una manera muy drástica, la posibilidad de cumplir las expectativas que estamos, por otra parte, indicándoles que es, mira, todo lo que no lleve en sí la satisfacción, es que no es especialmente interesante.

Tenemos un problema, por lo tanto, político -yo creo que en ese hay que actuar para quitar las fuentes de financiación y resolver esos problemas-, un punto de vista social –tenemos que saber analizar qué ha caracterizado el cambio social que ha lanzado a tanta gente a la droga-, y, en tercer lugar, tenemos todos un problema personal que es, no ya qué hacemos con una persona drogadicta –eso entra dentro de los servicios médicos, o de los servicios de apoyo, o de los servicios de reajuste– qué hacemos con los niños que han nacido hoy, que dentro de trece o catorce años se van a encontrar con una sociedad donde va a haber más droga que ahora, posiblemente, y que todo hace sospechar que va a ser un tipo de realidad muy dura, donde van a tener, sin duda alguna, la tendencia de que, ya que no puedo cambiar la realidad, voy a cambiar el estado de ánimo para enfrentarme con la realidad.

Ese es el tema que a mí más me interesa, el tema respecto al que estoy trabajando en un proyecto muy ambicioso que tiene la FAD, y es saber cómo podemos organizar, dentro del sistema educativo, un modo de educación que se dedique a conceder al niño la mayor cantidad de recursos posibles. Los padres saben que una de las cosas que pueden hacer por sus hijos es dejarles una cuenta corriente, pues sin duda alguna está muy bien, ese es un tipo de recurso monetario que no le va a asegurar nada, pero que le va a permitir ampliar ciertas posibilidades. Entonces de lo que se trata es, vamos a ver exactamente cómo podemos aumentar los recursos de un niño, vamos a ver cuáles recursos son, y vamos a ver qué recursos son personales y qué recursos son sociales.

Una de las cosas que estamos haciendo es que hemos revisado los grandes tratados de psicología evolutiva en los últimos cuarenta años, y es muy curioso lo que estamos encontrando, que es como ha cambiado el modo de interpretar la evolución de la psicología de los niños. Durante un período muy largo, hasta los años setenta aproximadamente, había una insistencia, por influencia de Piaget, en los aspectos cognitivos –entonces lo que queremos ver es cómo el niño desarrolla sus funciones cognitivas, cómo aprende a hablar, cómo aprende a sumar, cómo construye el número, cómo construye lo real-.

Después apareció otro asunto que, en este momento, está absorbiendo una parte muy importante de la investigación científica. Donde se está dando el terreno productivo más decisivo para la persona, es en como esa persona es capaz de regular su propia vida emocional y de regular su conducta, de manera que la formación, la construcción de los sistemas de autoregulación emocional y de autonomía en la conducta, eso es lo que nos conviene estudiar, porque es donde se está viendo exactamente como el niño que aparece regulado desde el exterior, va a aprender a regularse él mismo. El saber cómo eso se hace, es lo que tenemos que saber, y es lo que tenemos que intentar introducir dentro de nuestro sistema educativo a todos los niveles, dentro del sistema formal, y dentro de la vida familiar, explicando unas cosas muy elementales, que es que en este momento, todos estamos admitiendo un sistema educativo que lleva hacia la adicción –esto es exagerar el asunto– ¿Por qué? Porque estamos dando un mensaje de que nadie puede tomar decisiones sobre su vida.

Me explico porque este es un tema al que he dedicado muchas horas. Una de las cosas más llamativas en la historia de la literatura, de la psicología, y luego de la pedagogía, luego de la didáctica y luego de los medios de terapia en los últimos setenta años, es que desapareció por completo de la literatura

psicológica, y de todo lo demás, un concepto que había servido para explicar la conducta libre en toda nuestra cultura, que era el concepto de voluntad. El concepto de voluntad se había convertido en una cosa muy rara, moralizante, y entonces para suplirlo, para sustituirlo, inventamos otro concepto que era el concepto de motivación y ahora lo que estamos diciendo es: hay que motivar al niño o tenemos que encontrar la motivación suficiente para que el niño haga esto. Eso parece que, al fin y al cabo, significa lo mismo, y sin embargo pertenece a sistemas conceptuales distintos, cuando estamos hablando de voluntad, yo voluntariamente decido una acción, cuando estamos hablando de motivación, el motivo determina mi acción y, por lo tanto, estoy a merced del motivo. Eso quiere decir que los mismos teóricos que incluyeron este concepto explicaron porqué lo habían incluido, el concepto de voluntad tenía que ver con la libertad, la libertad no puede estudiarse, por definición, científicamente, porque la ciencia sólo estudia sistemas deterministas, y por lo tanto, si queríamos determinar la conducta humana, teníamos que convertirla en un sistema determinista. A mi eso me suena como aquel chiste del borracho a quien se le cae una moneda en un rincón oscuro y se va a buscarla debajo de un farol por que allí había más luz, sí, aquí había mas luz pero se le ha caído allí. Si empieza por decir, para poder estudiar la conducta humana tengo que admitir, primero, que es un sistema determinista porque si no no me vale la ciencia, esta usted yendo demasiado deprisa. Lo cierto es que este sistema estaba dentro de un ambiente en que no se estaba enseñando a los niños a actuar autónomamente sino, en todo caso, a que alguien maneja sus motivaciones. En estos momentos sí que tenemos que volver a recuperar esa gran parte de la educación que tiene muchísimo que ver con los recursos necesarios para defenderse de la vulnerabilidad.

Luego hay otra cosa, uno de los grandes, ustedes supongo que lo conocerán, uno de los psiquiatras, psicólogos, mas influyentes en los Estados Unidos es Albert Ellis, porque es uno de los que puso en marcha toda la terapia racional-cognitiva, en uno de los últimos libros dirigidos por él, uno de sus colaboradores dice una cosa muy llamativa: "Ha llegado el momento de que digamos a nuestros pacientes que van al descubierto, que podemos realizar una acción aunque no tengamos ganas de hacerla". Entonces durante cuarenta años ¿qué hemos estado diciendo? Que si no se tiene gana de hacer una cosa no se puede hacer, es que ahí está el problema.

Hoy he leído una cosa más maravillosa todavía, en un libro publicado, muy serio, sobre los problemas de la violencia, de repente, dicho por una catedrática de pedagogía de una Universidad madrileña, la siguiente frase: "Ahora los expertos empiezan a pensar que hay que introducir alguna norma moral dentro de la educación de los niños", pero oiga, ¿qué me está usted diciendo? O sea, ahora lo que han descubierto los expertos, ¿es que usted tiene que poner alguna norma moral en la educación de los niños? Y entonces hasta ahora ¿qué estaba usted haciendo? Eso entraba dentro del fantasma del adoctrinamiento, a un niño no se le puede dar ninguna norma porque le adoctrinamos, pero, ¡hombre por Dios!, si lo que estamos ahora estudiando es que necesitamos adoctrinar de alguna manera para que el niño aprenda a tener comportamientos autónomos y libres y que la libertad se aprende mediante el aprendizaje de la obediencia hasta los cinco años, y que en el momento que esos sistemas de obediencia, digamos a la madre, el niño acaba mediante el habla interna, interiorizándolos, el niño empieza a actuar autónomamente.

Y la última cosa, en la gran movida actual de la psicología evolutiva, se está dando cada vez más importancia al contexto, no hay personas individuales, hay personas en contexto o hay una ecología del desarrollo y, por tanto, unas cosas salen del niño a la ecología y otras cosas del entorno al niño y si queremos actuar en las dos cosas y si queremos sacar resultados, tenemos que actuar sobre las dos, porque hagamos lo que hagamos con cualquiera de los proyectos de prevención, de educación, de rehabilitación, de lo que queramos, lo único que podemos conseguir, dada la complejidad del ser humano, es aumentar la probabilidad de que suceda lo que nosotros queremos que suceda y, como estamos únicamente en un juego de probabilidades, ninguna acción individual o directa va a producir un efecto controlable, tendrá que ser la acumulación de acciones que converjan hacia una misma dirección,

las que aumenten la probabilidad de que suceda lo que queremos que suceda. Por eso, una acción única no vale para nada, por eso, vuelvo al principio, necesitamos para enfrentarnos con este problema, por una parte medidas políticas, por otra parte medidas sociales, culturales, explicar a la gente esto, por qué nos preocupa el tema de la droga, no como otras enfermedades sino por otras razones, y cuáles son las vigencias culturales que favorecen el uso de la droga, y en un tercer nivel, enfrentarnos con las personas concretas y decir cómo podemos ayudar a que este niño vaya creciendo, con los recursos suficientes para que cuando llegue a los doce años no le metan en el asunto de la droga.

Ojalá pudiéramos hacer las tres cosas: presionar a los políticos, convencer a la sociedad e intervenir en el sistema general educativo, incluida la familia, para conseguir esto.

Pues no tengo nada más que decirles. Gracias.

COORGANIZADORES:



COLABORADORES:

