

## I. Cohesión social, desorganización social y drogas ilegales

1. El uso indebido de drogas ilegales es uno de los más grandes retos a que se enfrenta el mundo hoy día. Presente en todos los países, del más rico al más pobre, es un problema que afecta a todos los grupos y, en medida creciente, a gente de todas las edades, alimentando la delincuencia, la corrupción y el terrorismo a nivel mundial, generando riquezas inimaginables para unos pocos y daños sin límite para la mayoría, cobrándose millones de vidas y amenazando la sostenibilidad misma de comunidades en todo el mundo.
2. La magnitud y los efectos del problema mundial de la droga ponen a prueba los sistemas de salud, enseñanza, justicia penal, bienestar social, los sistemas económicos y, en algunos casos, incluso los políticos en todo el planeta. Se trata de un problema que ha adquirido enorme impulso y que, con las nuevas tecnologías, Internet incluido, ha hallado nuevos medios de acrecentar su influencia y rentabilidad.
3. Pero el tema central del presente capítulo no es la pauta general del uso indebido de drogas en las diferentes sociedades, sino la aparición en muchos países de comunidades de diverso tamaño -algunas grandes, otras pequeñas, en las que el uso indebido de drogas se ha hecho prácticamente endémico, causando toda una serie de problemas sociales, que a su vez lo impulsan, entre los que destacan la violencia, la delincuencia organizada, la corrupción, el desempleo, la mala salud y la educación deficiente, en una espiral nefasta de daño individual y colectivo. Estas comunidades plantean dificultades enormes, no solo por lo que se refiere a satisfacer sus propias necesidades, sino por el riesgo que, con el tiempo, puedan llegar a representar para las sociedades más amplias de que forman parte.
4. Los problemas a que se enfrentan estas comunidades y la tendencia a niveles crecientes de uso indebido de drogas, delincuencia y desintegración social son descorazonadores. Ahora bien, en muchas de ellas se han emprendido ya iniciativas en cuyo marco los organismos gubernamentales y no gubernamentales se esfuerzan con empeño y determinación por potenciar la capacidad de la población local y atajar los múltiples problemas sociales que han adquirido un carácter tan endémico en esas zonas.
5. La importancia de atender las necesidades de quienes viven en esas comunidades no se puede poner en duda. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que son erradicar la pobreza extrema, asegurar la educación primaria universal para todos los niños, promover la igualdad de género, fomentar la salud pública en todo el mundo, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, asegurar la sostenibilidad ambiental y facilitar las alianzas mundiales para el desarrollo, ofrecen un consenso político para la acción encaminada a responder a las necesidades de dichas comunidades, que afrontan graves riesgos y son altamente vulnerables.
6. Es importante reconocer que muchas de esas colectividades marginadas, además de suponer un importante riesgo para la salud y el bienestar de los que viven en ellas, pueden, con el paso del tiempo, llegar a representar un considerable riesgo para las sociedades más extensas de las que forman parte. No son comunidades de las que quepa ni convenga desentenderse, tanto en lo que concierne a sus propias necesidades como a los problemas que pueden causar en términos más generales.
7. Las sociedades son por su propia naturaleza algo más que el cúmulo de un gran número de individuos distintos. Elementos esenciales del concepto mismo de comunidad y sociedad son los vínculos que unen a las personas e infunden un sentido compartido de identidad y finalidad. Cuando las personas y las familias tienen un sentido claro de unión con sus vecinos, una voluntad compartida de laborar por el futuro, un idioma común, respeto mutuo y un sentido profundo de confianza, entonces se dan las condiciones para un sentido de comunidad sólido.
8. Ahora bien, cuando las personas creen que tienen pocos derechos adquiridos en la sociedad en general y, sobre todo, cuando piensan que a esa sociedad le importa poco su bienestar, existe un verdadero peligro de que los lazos que en otras circunstancias unirían a las personas se debiliten, creando un sentido de comunidad profundamente fracturado y dando gran impulso a una amplia variedad de problemas sociales. El grado de cohesión social existente en las comunidades y sociedades es un verdadero barómetro de su estado de salud. Cuando la sociedad se fractura, por el escaso sentido de cohesión, la consecuencia probable es una multitud de problemas, de los cuales el abuso de drogas y la delincuencia posiblemente sean solo las señales más visibles. Esos problemas pueden conducir a un mayor grado de desorden y la violencia social, como ha sucedido en ciudades de todo el mundo, y el desorden y la violencia social pueden extenderse al conjunto de la sociedad, mucho más allá del ámbito de esas comunidades.

## A. La proliferación de comunidades marginales y los problemas de uso indebido de drogas en esas comunidades

9. Hoy día se observa en países de todo el planeta, en las naciones ricas y en las pobres, la aparición de comunidades marginadas en que la acción combinada de conflictos, violencia, uso indebido de drogas, delincuencia, intimidación, mala salud, educación deficiente y oportunidades de empleo escasas o nulas ha tenido efectos devastadores y es ya lo normal para muchas de las personas que viven en ellas.

10. En esas comunidades, el uso indebido y el tráfico de drogas, así como la delincuencia organizada, son ya fenómenos cotidianos. Hay zonas donde la capacidad de las autoridades nacionales y locales para poner orden en las actividades usuales se ve ante desafíos crecientes y donde bandas de malhechores fuertemente armados y con abundantes medios financieros se han arrogado el papel de garantes de la gobernanza local, imponiendo pautas de vida a la población mediante una combinación de intimidaciones y recompensas pasajeras. El problema del uso indebido de drogas ha cobrado un ímpetu extraordinario en esas comunidades. Los jóvenes que se crían en ellas suelen sentirse atraídos por la inmensa riqueza y alta categoría de las que parecen gozar los que se dedican al tráfico y el menudeo de drogas.

11. Hay ejemplos bien conocidos y sobre los que se ha informado ampliamente de comunidades marginadas en países como el Brasil, los Estados Unidos de América, México, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Sudáfrica, pero el problema está presente en todas las regiones. Hay comunidades, algunas en zonas rurales y otras en el corazón de las ciudades más prósperas del planeta, cuya población ya no se siente parte integrante de la sociedad más amplia, y donde los problemas de exclusión y desintegración social son más que patentes.

12. En muchas de estas comunidades se presencia una peligrosa caída en picado en la que toda una serie de problemas sociales, como el uso indebido de drogas, la violencia, la delincuencia organizada, la pobreza, la mala salud, la escasa educación y el desempleo generalizado han adquirido velocidad. Se trata de comunidades en las que las personas y las familias sienten una profunda desesperanza, que las lleva a pensar que las circunstancias de su existencia nunca cambiarán y que jamás disfrutarán de las ventajas de vivir en las condiciones de seguridad, tranquilidad y estabilidad económica de que gozan otros miembros de la sociedad. Frente a una realidad en la que parecen ir a la deriva del resto de la sociedad, tal vez algunas personas

sientan inconscientemente que hay escasos motivos para no adoptar un estilo de vida vinculado a las drogas ilegales y la delincuencia.

13. Esas comunidades se suelen considerar “zonas vedadas”, sitios a los que simplemente no se va por miedo a ser víctima de la violencia o la intimidación. Los que viven en esas comunidades pueden adquirir un fuerte sentido de identidad y relación con su comunidad que puede ser fuente de fortaleza y también de alejamiento de la sociedad en general. Análogamente, los que viven en el seno de la sociedad normal pueden llegar a pensar que la población de esas zonas está formada por seres fundamentalmente diferentes, que viven vidas caracterizadas de alguna manera por el peligro y la delincuencia.

14. Al mismo tiempo, muchos de los organismos que trabajan en esas comunidades (policía, servicios sanitarios, servicios sociales y servicios de enseñanza) tal vez lleguen a considerar que los retos que plantean esas zonas son demasiado graves como para afrontarlos con los escasos medios a su disposición. En lo que concierne a la policía, por ejemplo, las bandas criminales locales pueden alcanzar una posición tal de poder e influencia en las respectivas comunidades que, sencillamente, las autoridades de represión tradicionales resulten incapaces de investigar satisfactoriamente los actos delictivos y enjuiciar a los autores. En algunos casos, las bandas delictivas han tomado deliberadamente como blanco las fuerzas de policía, dando muerte a un número considerable de agentes y haciendo llegar así a la población local un tajante mensaje de que son ellas, las organizaciones delictivas, y no la policía, los que mandan. Otra dimensión del problema de las pandillas es la dinámica del enfrentamiento entre ellas, que refuerza la tendencia del pandillero a identificarse con su banda.

15. Ante una situación en que la capacidad de las autoridades de represión puede parecer insuficiente para responder al nivel de la delincuencia organizada existente en dichas comunidades, quienes viven en ellas tal vez lleguen a sentirse como verdaderos rehenes confinados en sus propios hogares y barriadas.

16. El mensaje que estas bandas delictivas suelen transmitir con contundencia a la población local es no hablar con la policía. Se trata de un mensaje que a menudo lleva aparejada la amenaza de violencia o la violencia a secas. La gente de la localidad tendrá posiblemente miedo a levantar su voz contra los que se dedican al negocio de la droga en esas comunidades. De hecho, aunque se sientan inclinados a denunciar los incidentes a la policía, tal vez teman que elementos corruptos en la policía local pongan sus denuncias en conocimiento de los autores de los delitos. A su vez, eso puede conducir a una situación en que se dé escasa información, o nula, a la policía, como consecuencia

de lo cual tal vez se extienda la creencia de que toda la comunidad es de alguna manera cómplice en ese estilo de vida delictivo.

17. Cuando las fuerzas del orden montan realmente operaciones contra las bandas de delincuentes en esas zonas, a veces resulta necesario organizarlas como si fueran operaciones militares. De hecho, hay ocasiones en que las únicas operaciones de represión que las autoridades consideran seguras son aquellas en las que se combina la presencia de la policía con elementos del ejército, dado el fuerte armamento de las bandas delictivas que son las que verdaderamente llevan las riendas en esas zonas. Por muy dotadas de recursos, bien planeadas y profesionalmente ejecutadas que estén esas operaciones, la impresión que inevitablemente transmiten es que la autoridad del Estado se ve gravemente amenazada.

18. La alienación y desintegración en esas comunidades se manifiestan no solo por la amplitud que cobran en ellas el tráfico, el uso indebido y la delincuencia relacionada con las drogas. Muy a menudo, estas comunidades se caracterizan por servicios sanitarios escasos o inexistentes, servicios sociales restringidos, servicios de enseñanza faltos de fondos, transportes públicos insuficientes o inexistentes, deficiente saneamiento y escasas posibilidades de acceso a bienes, servicios y empleo, así como elevados índices de morbilidad y mortalidad.

19. Si atender las necesidades de las poblaciones de esas zonas será sin duda una tarea difícil, las consecuencias de no hacerlo serían mucho peores y deberían evitarse a toda costa. El reto requiere bastante más que asegurar servicios policiales eficaces y eficientes, pues también abarca la rehabilitación social de estas zonas de forma que sus habitantes puedan disfrutar de las ventajas de una plena participación en el marco de la sociedad en general. Además, hay que reconocer que toda iniciativa de rehabilitación social tropezará con el fiero antagonismo de las bandas delictivas ya arraigadas.

## B. Amenazas a la cohesión social

20. La presente sección trata en general de las amenazas a la cohesión social presentes hoy día en algunas comunidades. Esas amenazas son múltiples y variadas, pero importa reconocer que ninguno de los procesos sociales reseñados a continuación debe verse como algo que conduzca inevitablemente a la persona a adoptar un género de vida marcado por el uso indebido de drogas y la delincuencia. Sin duda, siempre que una persona opta por semejante conducta, el hombre o la mujer en cuestión ha realizado hasta cierto punto una elección personal. Esto no es “culpar a la víctima” sino reconocer que, sean cuales sean

las circunstancias y las presiones sociales reinantes, subsiste en el ser humano la posibilidad de ejercer cierto grado de opción entre lo que hace y lo que se abstiene de hacer. Cabe destacar que es este grado de opción el que ofrece la perspectiva de mejora y rehabilitación, incluso en las circunstancias más problemáticas, y de que cada persona encuentre la manera de salir de sus dificultades.

### 1. Persistencia de la desigualdad social

21. Un rasgo característico de muchas sociedades es que, al tiempo que algunos grupos sociales han logrado cada vez más riqueza, las diferencias entre ricos y pobres han aumentado y se han consolidado. Como consecuencia de esas desigualdades existen acentuadas disparidades en una serie de indicadores de salud y bienestar social, por ejemplo en lo referente a la salud materno-infantil, la mortalidad infantil, la morbilidad, la esperanza de vida y la alfabetización.

22. Cuando en las sociedades existen esas desigualdades múltiples, persistentes y arraigadas, algunos grupos sociales llegan a creer que no tienen la menor perspectiva de disfrutar alguna vez de los beneficios de una plena participación en la sociedad más amplia. Ante un futuro con escasas oportunidades, las personas de esas comunidades pueden sentirse cada vez más ajenos a la sociedad en general y seguir una serie de conductas dañinas para la persona y la sociedad, en particular el abuso y el tráfico de drogas.

### 2. Migraciones

23. Cuando las personas y los grupos sociales han migrado de una zona a otra, aumenta el riesgo de que esas personas y comunidades tengan que afrontar múltiples adversidades sociales vinculadas a su sensación de desplazados. Tales adversidades suelen consistir en problemas de salud física y psicológica, bienestar, empleo, educación y vida familiar. La migración brinda muchos beneficios positivos al migrante y a la sociedad en general, pero también puede generar en los desplazados una sensación de alejamiento de la comunidad a su alrededor y de vulnerabilidad. Cuando los grupos sociales migrantes llegan de zonas vinculadas a la producción ilícita y el uso indebido de drogas, es más probable que algunas personas recurran a formas de abuso de drogas como manera de mitigar su sensación de alejamiento.

### 3. Transformación política y económica

24. Asimismo, las sociedades que pasan por una fase de transformación política y económica pueden sufrir una reducción apreciable del grado de cohesión social. Cuando la situación es tal que las estructuras políticas y las

actividades económicas del pasado pierden su base y surgen nuevas formas de actividad económica y gobernanza, algunos grupos sociales pueden sentirse aislados y al margen de la sociedad en general. Esa sensación de distanciamiento de las nuevas estructuras de gobernanza puede llevar a las personas y los grupos sociales a seguir una diversidad de conductas social y personalmente perjudiciales.

#### 4. Nuevas culturas del exceso

25. La cohesión social puede verse socavada no solo por la pobreza y la exclusión social, sino también por la aparición de una cultura del exceso. Por ejemplo, ciertas personas que gozan de un alto nivel de vida pueden llegar a considerar que ya no necesitan vivir con arreglo a las normas, costumbres y convenciones de la sociedad en sentido amplio y adoptar pautas de conducta autodestructivas. En algunas de esas personas, el abuso de determinadas drogas (como la cocaína en polvo) puede llegar a simbolizar su triunfo y su alta categoría. El consumo de drogas por celebridades y algunos otros personajes del mundo de las artes, la música y el ocio posiblemente se vea como una muestra de su talento creativo y su alta posición. La consiguiente aparición de una cultura de aceptación del uso indebido de drogas por parte de algunas personas y grupos sociales puede contribuir a una normalización creciente de ciertas formas de abuso de drogas en la sociedad en general y conducir a su vez a la socavación de la cohesión social.

#### 5. Aumento del individualismo y el consumismo

26. En algunas sociedades existe una tendencia creciente a dar a la satisfacción de las necesidades del individuo mucha más prioridad que a la de las necesidades de la comunidad en general. La importancia cada vez mayor concedida a satisfacer los deseos del individuo y la creciente preponderancia del consumismo han debilitado la cohesión social en algunas sociedades y dado lugar al desarrollo de ciertas formas de conducta personal y socialmente perniciosas como el abuso de drogas.

#### 6. Variación de los valores tradicionales

27. El grado de cohesión social de las sociedades puede verse también gravemente afectado cuando se produce un giro de los valores tradicionales como resultado de cambios culturales, políticos, económicos y espirituales, con la consiguiente aparición de un nuevo acervo de valores. Como resultado de esa situación, algunos grupos sociales se sentirán excluidos o desvinculados de los nuevos valores en gestación y más inclinados a perseguir sus propios intereses con independencia de los efectos que ello tenga en la sociedad.

#### 7. Sociedades en situación de conflicto o posterior a un conflicto

28. Cuando las sociedades atraviesan una situación de conflicto o se encuentran en una fase posterior a un conflicto, suelen existir señales claras de quiebra de la cohesión social. Es posible que, en tales situaciones, los lazos sociales que antes eran estrechos y de mutuo apoyo se pongan a prueba y se debiliten, sembrando en amplios grupos de población la incertidumbre sobre el grado en que forman parte de una misma sociedad. Las sociedades que se recuperan de un conflicto pueden sufrir un vacío de gobernanza en el que no haya servicios sociales y la justicia y las fuerzas del orden parezcan inexistentes. Ello debilitará aún más una cohesión social de por sí ya frágil.

#### 8. Urbanización rápida

29. En las sociedades en las que existe una rápida urbanización, incluso aquellas en que la población se desplaza de las zonas rurales a las urbanas, puede producirse una disminución y disolución de muchas de las formas más tradicionales de cohesión social, que puede suponer incluso un colapso de los lazos de unión y proximidad familiares. También puede dar lugar a la aparición de zonas urbanas como espacios culturales en los que se tolere una mayor variedad de comportamientos individuales y transgresiones sociales y personales a consecuencia de la mayor sensación de anonimato reinante en tales lugares.

#### 9. Colapso del respeto a la ley

30. Cuando se dan situaciones en que la población considera que su ordenamiento jurídico es injusto, corrupto o ineficaz, cabe prever que se pierda la confianza en esas leyes y los organismos encargados de ejecutarlas. En tales casos hay un verdadero riesgo de que la población pierda sencillamente la esperanza de que las autoridades nacionales o locales sean alguna vez capaces de hacer algo por mejorar sus condiciones. Es posible que se vea a los políticos y los funcionarios públicos con recelo y desconfianza y se considere que están motivados por el deseo de mejorar su situación personal y no la de la gente del lugar. Semejante estado de cosas puede dar lugar a que las bandas delictivas se presenten como la única autoridad viable en la zona.

#### 10. Economía local basada en la droga

31. En estas comunidades, el negocio de las drogas ilícitas puede adquirir tal impulso que sustituya en la práctica a la economía legítima, por lo que el peligro no radica solamente en la proliferación del tráfico ilícito de

drogas sino en la aparición de una cultura del uso indebido de drogas. En algunas circunstancias, esa cultura podría incluso autosostenerse, porque imprime en los habitantes de las respectivas zonas una identidad distintiva al tiempo que los aleja cada vez más de la sociedad en general.

32. Esos son los múltiples problemas a los que se enfrentan las comunidades de los “puntos álgidos” de países y regiones en todo el mundo. Son la expresión extrema de los problemas de drogas y delito que también se manifiestan en otros lugares del planeta. La multiplicidad de los problemas tiene a menudo efectos combinados tales que son determinantes para la vida de los que forman esas comunidades.

### C. Respuesta al problema

33. Actualmente, los gobiernos, los organismos comunitarios y los grupos de voluntarios de países de todo el mundo desarrollan iniciativas cuyo objetivo es hacer frente a la variedad de problemas planteados por las comunidades marginadas. Por ejemplo la presencia de policía de barriada, el fomento de los servicios sociales, la facilitación de ocasiones de recreo y la revitalización urbana pueden ser medidas beneficiosas para aumentar la cohesión social de las comunidades con síntomas de desintegración.

34. En el Brasil, por ejemplo, el Gobierno ha tratado de arrebatarse a las bandas delictivas el dominio que ejercen en las favelas, llevando a cabo una serie de enérgicas operaciones de policía y fuerza militar combinadas para detener a los cabecillas de las bandas e implantar el imperio de la ley. Estos métodos de represión se han complementado en algunas zonas, para lo que se recurre a servicios policiales de proximidad en cuyo curso los agentes de “policía de paz” procuran estrechar relaciones con los habitantes locales, dando a veces clases o facilitando apoyo a grupos juveniles en forma más bien similar a un trabajo social. Con iniciativas combinadas de este tipo se intenta minar las bases de poder de las bandas delictivas organizadas e instaurar un clima de confianza entre la policía y la población local con miras a aumentar la seguridad personal y pública de los habitantes de esos lugares.

35. En la zona de Cape Flats (Sudáfrica), donde existe una larga tradición de elevados índices de toxicomanía, violencia, mala salud y escaso empleo, organismos tanto nacionales como internacionales han emprendido iniciativas destinadas a reducir el nivel de violencia callejera por medio de mejoras urbanas. Tales acciones, que a menudo se centran en barriadas con altos niveles de delincuencia, incluyen la modernización y el desarrollo de

sistemas de transporte locales, la recuperación de espacios urbanos marginados, la mejora del alumbrado y una vigilancia más estrecha como forma de promover la seguridad de los habitantes. En varias de esas barriadas se han establecido pequeños centros comunitarios o “células activas” a lo largo de las principales vías peatonales. Atendidos las 24 horas del día por vecinos de la localidad, dichos centros se utilizan como medio para reducir el riesgo de violencia sobre la población.

36. En Colombia y El Salvador se han desarrollado planes similares de modernización urbana, financiados a menudo por diversas organizaciones nacionales e internacionales, en un intento de mejorar las condiciones de vida de comunidades marginadas que presentan altos índices de uso indebido de drogas y delincuencia.

37. En los Estados Unidos está en marcha un programa de seguridad en las calles, iniciado en Chicago y extendido luego a otras ciudades, cuyo objetivo es reducir los niveles de violencia callejera en las comunidades marginadas. En Baltimore el programa ha servido para involucrar una amplia variedad de grupos comunitarios locales, comunidades espirituales, así como organismos voluntarios y otros de carácter institucional, en un intento de reforzar las iniciativas ciudadanas para abordar los diversos problemas que se han hecho endémicos en las zonas de la ciudad aquejadas por altos niveles de delincuencia y uso indebido de drogas. En las zonas donde se han registrado incidentes con uso de armas de fuego, se realiza una labor de acercamiento cuyo objetivo es animar a los jóvenes a que consideren otras formas de resolver conflictos y eviten actos de violencia en que se usen armas de fuego.

38. En otras ciudades de los Estados Unidos que tienen problemas de delincuencia relacionada con las drogas en que se utilizan armas de fuego, la policía local ha puesto en marcha planes en virtud de los cuales se da una recompensa financiera a quienes entreguen un arma a la autoridad. Aunque los más propensos a la violencia callejera probablemente no entregarán sus armas, tales programas producen la sensación de que se ha mejorado el nivel de seguridad general de los ciudadanos como resultado del descenso del número de armas en circulación.

39. Si bien los narcotraficantes y bandas de delincuentes recurren ampliamente a tecnologías como la de Internet, este medio también puede utilizarse con eficacia para dar a los ciudadanos más posibilidades de actuar contra los delitos relacionados con las drogas y la delincuencia organizada. Por ejemplo, en la India, el sitio web titulado “Yo he pagado soborno” permite a los particulares denunciar los casos en que un funcionario público les ha pedido soborno para facilitar trámites administrativos. Los planes de este tipo pueden ser útiles para dar más

poder a las comunidades, existe el riesgo de que también los delincuentes se sirvan de ellos para amenazar e intimidar a los demás.

40. En Escocia, donde se constató que el uso indebido de drogas y la delincuencia afectaban muy en particular a una zona concreta, la policía y el ayuntamiento de la localidad emprendieron una iniciativa de seguridad infantil en cuyo contexto se autorizó a la policía a recoger a los menores de 16 años que se encontraran en la calle sin supervisión después de las nueve de noche y devolverlos a sus padres. En Liverpool y algunas otras ciudades del Reino Unido se han establecido proyectos similares con arreglo a los cuales los menores vulnerables son retirados por la noche de las calles como forma de afrontar los problemas de afiliación a bandas y delincuencia callejera.

41. Las fuerzas de policía de ciudades británicas como Birmingham, Liverpool y Manchester han procurado también, al igual que sus colegas del Brasil, responder al problema de los incidentes en que se usan armas de fuego combinando las acciones de represión con iniciativas policiales a nivel comunitario dirigidas a fomentar la confianza y el mutuo apoyo con los ciudadanos. Por ejemplo los agentes trabajan en estrecha relación con los hermanos de miembros de bandas conocidos, que corren especial riesgo de convertirse ellos mismos en elementos de esas bandas.

42. En Francia se ha creado un nuevo mecanismo judicial destinado especialmente a las zonas desfavorecidas. En pleno centro de esas zonas se han establecido las llamadas (centros de justicia y de derecho) *Maisons de justice et du droit*, cuya misión es ocuparse de los casos de delincuencia de poca o moderada gravedad. Estos centros, que actúan en realidad como sucursales de los tribunales, operan por lo general recurriendo a la mediación. Dirigidos por un juez y con el apoyo de miembros de la sociedad civil, también dan acogida a las víctimas y organizan consultas jurídicas. En la actualidad existen 107 de estos centros, que reciben a más de 500.000 personas anualmente.

43. Otros programas incluyen la colaboración con los padres de menores que se sabe corren el riesgo de convertirse en miembros de bandas delictivas, con el fin de secundar los propios esfuerzos de los progenitores para restringir los contactos de sus hijos con la delincuencia callejera y ayudarlos a reconocer señales tempranas de la afiliación a bandas por parte de sus hijos. También se ha procurado proporcionar a los jóvenes que vayan por la calle en esas comunidades otras posibilidades que no sean malgastar el tiempo con miembros de bandas. Esos programas incluyen facilitar acceso gratuito o subvencionado a entidades dedicadas a actividades de ocio,

el establecimiento de clubes y la organización de tareas para jóvenes como parte de una acción concertada para crear alternativas al ingreso en bandas, con la ventaja, por añadidura, de promover una mayor cohesión social entre la juventud de la comunidad.

44. En la región de Cataluña, en España, se ha intentado aplicar un enfoque único en su género del problema de la afiliación a las bandas y la violencia relacionada con ella, a cuyo efecto el gobierno autonómico se compromete a dar participación a determinadas bandas en el proceso de gobernanza local. Por ejemplo, se ha intentado reconstituir una banda determinada como asociación cultural que promueva los intereses de los jóvenes y facilite la asimilación de los inmigrantes latinoamericanos. Gracias a este proceso de legitimación, la banda ha podido tener acceso a una serie de prestaciones públicas, lo que le ha permitido organizar una serie de proyectos educativos y de formación en las zonas en las que actúa. La obligación que se impone a los miembros de la banda como parte del proceso de legitimación es la de poner fin a su participación en actividades delictivas y violentas.

45. En la República Islámica del Irán, se ha realizado un decidido esfuerzo por mejorar el suministro de materiales para prevenir el uso indebido de drogas en las escuelas, las cárceles y los lugares de trabajo, con miras a reducir las repercusiones del abuso de drogas y el VIH en la sociedad. Las organizaciones no gubernamentales que trabajan en cada uno de esos sectores han procurado aumentar a nivel local los conocimientos sobre los factores de riesgo y la reducción de riesgos, así como fomentar una amplia variedad de actividades de ocio y deportivas con ánimo de reducir el número de jóvenes que caen en las redes de la toxicomanía y las ocupaciones relacionadas con las drogas.

46. Aparte de las diversas iniciativas centradas expresamente en abordar los problemas de las drogas y delincuencia en las comunidades marginadas, también se tiene conciencia de que hay muchos aspectos de su geografía física y social que realmente acentúan la sensación de aislamiento y desintegración de la sociedad existente entre la población respectiva, y haciendo mucho más difícil la tarea de atajar esos problemas. Por ejemplo, en algunas comunidades marginadas los medios de transporte son deficientes o prácticamente inexistentes, lo que dificulta la prestación de servicios de apoyo a la vez que intensifica la sensación de aislamiento y vulnerabilidad. Con ánimo de hacer frente a esos problemas, el Gobierno del Brasil y gobiernos de otros países han puesto especial empeño en mejorar los sistemas de transporte como estímulo a otras formas de desarrollo y ayuda. En algunas zonas se han adoptado iniciativas consistentes en la creación de un sistema eficaz de registro de la propiedad inmobiliaria y de regulación del uso de la

tierra, en un intento de dar marcha atrás a la tendencia hacia la desintegración social. En algunos países, por ejemplo en Côte d'Ivoire, Ghana, Malawi, el Perú y Sudáfrica, se han realizado esfuerzos por mejorar el registro de la propiedad inmobiliaria para dar a la población local la posibilidad de obtener préstamos con fines de desarrollo basados en la posesión de tierras, generando así un elemento catalizador y medios de progreso en esas comunidades marginadas.

47. Todas estas iniciativas presentan, por variadas que sean, un denominador común, que es su hincapié en la participación de la ciudadanía local en todas las fases del proceso de intervención.

48. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes hace hincapié en la importancia de atender las necesidades de las comunidades que sufren la desintegración social antes de que lleguen a un punto en que la capacidad normal de actuación eficaz por parte de los gobiernos y las organizaciones locales sea insuficiente. Es preciso reconocer y enfrentar los síntomas tempranos de colapso de la cohesión social en las comunidades. Estos síntomas pueden consistir en variaciones demográficas, variaciones de las modalidades de uso de la tierra, variaciones de la dinámica social a raíz de migraciones o en situaciones posteriores a conflictos, en la precariedad de los servicios educativos y sanitarios, la escasez de establecimientos de venta al por menor, sistemas de transporte deficientes e índices de violencia en aumento.

49. Los problemas planteados en el seno de esas comunidades pueden extenderse y rebasar con mucho el ámbito de las mismas; si se deja pasar el tiempo sin atenderlos, lo más probable es que así suceda. De llegar a ese punto, las comunidades marginadas podrían desencadenar un poderoso efecto radicalizador que amenace al tejido social mismo. No puede permitirse que una amenaza de esa índole se materialice.

## D. Recomendaciones

50. Romper el círculo vicioso de la desintegración social y los problemas relacionados con las drogas que conlleva exige un enfoque multidisciplinario que cuente con la participación de los interesados a todos los niveles, en particular la ciudadanía, las familias, la sociedad civil, los distintos estamentos del gobierno y el sector privado. A este respecto, la Junta formula las recomendaciones siguientes:

a) Los gobiernos deben velar por que se presten servicios de prevención del uso indebido de drogas, especialmente en las comunidades aquejadas por la desintegración social. Todos los interesados -escuelas,

grupos comunitarios, padres y madres y organismos estatales y voluntarios, deben participar en la preparación y ejecución de las intervenciones dirigidas al logro de ese objetivo. Estas intervenciones han de adaptarse a las condiciones de la comunidad a la que vayan dirigidas y deben transmitir un mensaje fundamental: que el uso indebido de drogas no es algo que no pueda evitarse por el mero hecho de haberse criado en esa comunidad. Las intervenciones deben realizarse como parte de una serie de otras actividades que den a las personas, especialmente a los jóvenes, un sentido positivo de valía y realización propia y les doten de los conocimientos prácticos necesarios en la vida cotidiana para resistirse a toda actividad relacionada con las drogas;

b) En las comunidades aquejadas por la desintegración social, es posible que algunas personas se dejen atraer por el negocio de la droga ilícita si creen que no hay otras oportunidades a su alcance. Por consiguiente, los gobiernos deben asegurar el acceso de los jóvenes y las familias a oportunidades de educación, empleo y ocio similares a las que existan en otras zonas;

c) En las comunidades que sufren privaciones económicas, los símbolos del éxito económico inherente a la participación en actividades relacionadas con drogas ilegales pueden atraer a los jóvenes al mundo del uso indebido de drogas, acentuando así su marginación de la sociedad en general. En consecuencia, como parte de su estrategia para hacer frente al problema de la droga en las comunidades marginadas, los gobiernos deben poner su mira en los símbolos visibles de éxito económico vinculados al mercado de drogas ilícitas y proponerse promover modelos de conducta alternativos para los jóvenes. Ello reviste especial importancia en las zonas donde los cabecillas de las bandas delictivas hayan sido antes los únicos modelos para la juventud;

d) En la medida de lo posible, se debe ejecutar un amplio programa de medidas de rehabilitación comunitaria en las comunidades que sufran problemas de desintegración social y relacionados con el abuso de drogas. Como primer paso, cuando proceda, los gobiernos deben apoyar el desarrollo de un sistema eficaz de gobernanza local, con la participación de los ciudadanos, las familias y la sociedad civil, a fin de potenciar a las comunidades y promover una cultura presidida por la aspiración y no por la marginación. Cuando en algunas comunidades sea necesario, los gobiernos deben dedicar recursos a la prestación de servicios eficaces y equitativos de transporte, salud, enseñanza y asistencia social, así como oportunidades de empleo y suficientes establecimientos de venta al por menor. Es conveniente estimular la participación del sector privado como oportunidad de inversión y no como donativo con fines benéficos;

e) Los gobiernos deberían procurar, en los procesos de planificación y desarrollo, garantizar a esas comunidades marginadas la capacidad y los medios para transformarse en colectividades prósperas vinculadas a la sociedad amplia y no desconectadas de ella. Para facilitar esa conexión se debe aprovechar también las posibilidades ofrecidas por Internet y las tecnologías de comunicaciones móviles;

f) Los gobiernos deben considerar la posibilidad de llevar a cabo iniciativas policiales de proximidad para fomentar las relaciones de confianza y respeto mutuo con la población local, reforzando al mismo tiempo la vigilancia y la seguridad, de manera que la población local no perciba a los organismos de represión como una amenaza, sino como un elemento positivo para su protección y bienestar. La participación activa de la policía de proximidad en las actividades de ocio, deportivas y culturales puede facilitar el establecimiento de lazos de confianza entre los residentes y las fuerzas del orden, así como fomentar el respeto al estado de derecho;

g) Los organismos gubernamentales deben velar por que los servicios de tratamiento y rehabilitación de gran calidad sean fácilmente accesibles, de forma que los que sufren trastornos causados por el uso indebido de drogas puedan recibir tratamiento eficaz lo antes posible. El tratamiento debe centrarse más en procurar que los afectados se liberen de las drogas que en intentar meramente reducir algo del daño causado por el abuso constante de drogas;

h) Los organismos de represión han de ser conscientes de la importancia de la cohesión social a la hora de abordar la desintegración social y el problema del abuso de drogas en las comunidades marginadas. Los gobiernos deben velar por que los programas de

represión dirigidos a arrebatarse el control a las bandas delictivas que actúan en esas comunidades se complementen con las medidas recomendadas *supra*, en particular las de policía de proximidad, prevención y tratamiento, prestación de servicios y fomento de la infraestructura. Esos esfuerzos deben ser sostenidos para dar a los que viven en las comunidades una mayor sensación de seguridad personal y pública y hacer frente a las manifestaciones de poder de las bandas de delincuentes;

i) Debe impulsarse una cultura de desarrollo, potenciación social e identificación con los fines perseguidos que abarque a todos los interesados, en lugar de marginar aún más a las comunidades afectadas generando una cultura de dependencia. Con programas de financiación por medio de microcréditos se puede brindar a los particulares y grupos de las comunidades marginales la posibilidad de participar activamente en el fomento de su desarrollo e independencia propios. Las iniciativas de registro catastral pueden dar nuevo ímpetu a iniciativas de auténtica base popular. Los procesos de restauración y reacondicionamiento pueden hacer necesario un impulso inicial por parte de las autoridades para dar un ejemplo de lo que se puede conseguir en el seno de una comunidad. Sin embargo, nunca se insistirá bastante en la necesidad de involucrar a los miembros de la comunidad en el proceso de restauración y reacondicionamiento así como de estimular su sentido de identificación con el mismo;

j) La Junta subraya la importancia de la cooperación internacional para el fomento de la capacidad, la prestación de asistencia técnica y el intercambio de prácticas óptimas para la rehabilitación de esas comunidades marginadas, invirtiendo en cohesión social, servicios e infraestructura con el objetivo de promover colectividades cohesionadas, seguras y libres de drogas.