

**Workshop: Evaluación de políticas y programas relacionadas con el fenómeno social de las drogas en la Unión Europea**

**Instituto Internacional de Sociología Jurídica**

**Oñati, 8 y 9 de mayo de 2006**

**Virginia Montañés Sánchez**

**Coalición europea por políticas de drogas justas y eficaces (ENCOD)**

**virginia@encod.org**

**www.encod.org**

## **La participación de la sociedad civil en las instituciones europeas.<sup>1</sup>**

*El objetivo de la presentación es analizar la participación de la sociedad civil en la evaluación y diseño de las políticas de drogas de la Unión Europea; explorar las redes de organizaciones de la sociedad civil trabajando en Europa en el ámbito del fenómeno de las drogas y las estructuras de comunicación entre sociedad civil e instituciones europeas en otros sectores; y, por último, presentar una propuesta sobre cómo debería estructurarse un espacio de diálogo entre la sociedad civil y la Comisión Europea en el ámbito de las drogas.*

### **1. UE y sociedad civil: historia de un desencuentro**

Desde que comenzaron en el Parlamento Europeo las primeras reflexiones sobre una política europea de drogas, la necesidad de consultar e involucrar a la sociedad civil se ha manifestado en diferentes documentos y declaraciones oficiales. La primera declaración al respecto data de 1986, y fue incluida en el informe de la Comisión Investigadora sobre el problema de las drogas en los Estados miembros de la Comunidad: “tendría que hacerse una continua revisión y discusión abierta (...) sobre la actitud y papel de la sociedad en lo referente a los adictos a las drogas y los efectos que las políticas de aplicación de la ley sobre los consumidores de drogas mismos” (Stewart-Clark, 1986).<sup>2</sup>

Desafortunadamente, durante estos veinte años ni el Consejo de la Unión Europea<sup>3</sup> ni la Comisión Europea han puesto en práctica este compromiso. Como resultado, se ha desviado la atención pública y parlamentaria de las consecuencias desastrosamente negativas de las actuales políticas, y nunca ha podido realizarse un debate sobre las lecciones que podrían extraerse de dichas consecuencias.

---

<sup>1</sup> Este texto ha sido elaborado con la colaboración de Joep Oomen, a quien la autora agradece el asesoramiento e información aportados.

<sup>2</sup> Traducción propia.

<sup>3</sup> Antes denominado Consejo de Ministros.

Este tema fue incluido como un asunto prioritario en la anterior Estrategia de la UE sobre las Drogas (2000-2004): “El papel de los ciudadanos, incluidos los propios grupos de riesgo, es de vital importancia en la lucha contra las drogas. Las organizaciones no gubernamentales tienen una larga tradición de concienciar al público y educar a los jóvenes, así como de ayudar a los drogadictos y a sus familias, y de hacer frente a los daños causados. Adoptan a menudo una posición innovadora en cuanto al desarrollo de visiones y métodos aplicables a nuestro trabajo. Para garantizar la transparencia de la estrategia de la UE, también es necesaria la participación de los ciudadanos, ya que el desarrollo de la política en materia de droga presupone un interés especial por un debate abierto, franco y crítico. La estrategia europea en materia de drogas se concebirá y llevará a cabo en estrecha cooperación con la sociedad civil. Se dará apoyo a las redes internacionales no gubernamentales y a actividades organizadas por las ciudades para hacer frente al problema de la droga.” (Consejo, 1999:7). El sexto de los 11 objetivos generales de dicha estrategia era “fomentar la cooperación entre las instancias competentes y la participación de la sociedad civil” (Consejo, 1999:5).

En febrero de 2000 la Comisión organizó, en el marco de la preparación del Plan de Acción (2000-2004), junto con el Parlamento y el Consejo, la segunda Conferencia sobre Políticas de Estupefacientes en Europa.<sup>4</sup> Entre los asistentes, se encontraban representantes de los 15 Estados miembros, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social, el OEDT, Europol, países candidatos y PHARE, países asociados, organizaciones internacionales y ONG. De los 300 invitados a la conferencia, sólo 40 eran representantes de ONG, según el informe oficial de la conferencia, aunque asistentes a la misma afirman que la cifra de representantes de la sociedad civil presentes en la conferencia no era mayor de 15.<sup>5</sup>

Refiriéndose a la participación de la sociedad civil en la conferencia, la Comisión Europea declaró que “esta conferencia permitió un debate muy útil y constructivo y en el Plan de Acción se retuvo un gran número de ideas formuladas en esta ocasión” (Comisión Europea, 2003:11). No fue el caso de los “repetidos llamamientos a una revisión radical de la política de drogas, incluida la legalización, realizados por un número de ONG,” que “no recibieron

---

<sup>4</sup> La primera conferencia tuvo lugar en diciembre de 1995.

<sup>5</sup> Entre ellos se encontraban algunos miembros de ENCOD, quienes presentaron una Carta Abierta, accesible en <http://www.encoded.org/careu.htm>.

mucho apoyo” (Comisión Europea, 2000:1).<sup>6</sup> Entre las conclusiones de la Conferencia se menciona el papel crucial que tiene la sinergia con las ONG para el éxito, se recomienda que las políticas nacionales y europeas faciliten la cooperación e intercambio entre los actores, y que el papel de las redes sea revisado y fortalecido. Asimismo, se menciona que las ONG deben ser reconocidas como socios y estar en continuo diálogo con las instituciones comunitarias (Comisión Europea, 2000:6).<sup>7</sup>

Algunas de estas recomendaciones se recogen en el Plan de Acción de la UE en materia de drogas 2000-2004, aprobado por el Consejo de la Unión Europea. El Consejo declaraba en el área de coordinación, dentro de las actividades del objetivo estratégico número 6, mencionado arriba, que “alentará a todos los Estados miembros a que se aseguren de que tienen órganos de coordinación eficaces a nivel nacional, regional y local que recojan los conocimientos de todos los organismos y organizaciones no gubernamentales implicadas” y que “todos los Estados miembros y la Comisión establecerán una estrategia de cooperación con la sociedad civil, organizaciones sociales y grupos de voluntarios de los sectores más afectados por el problema del consumo de drogas” (Consejo, 2000:7).

Sin embargo, aunque establece la necesidad de coordinación con la sociedad civil, el Plan no recoge las recomendaciones de la conferencia sobre el papel crucial que tienen las organizaciones para la ejecución de la estrategia, ni la necesidad de fortalecer las redes, ni, por último, la necesidad de reconocer las ONG como “socios”. Tampoco hay ninguna mención en el Plan a la participación de la sociedad civil en las actividades orientadas a realizar una evaluación de las políticas de drogas desarrolladas en los países de la UE (elaboración de indicadores, recogida de información, análisis de datos, etc.), las cuales quedan a cargo de la Comisión Europea, con el apoyo de los Estados miembros, del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías, Europol y la comunidad científica (Consejo, 2000:9).

De hecho, en la práctica, tuvieron que pasar cuatro años hasta que se volvió a organizar otra conferencia con participación de ONG, en la Cumbre sobre drogas de la UE, en Dublín, en mayo de 2004. La evaluación de este plan de acción se gestionó por un Grupo de dirección comprendido por representantes de la Comisión, los cuatro Estados miembros que tuvieron la Presidencia durante 2003-2004, el OEDT y Europol.

---

<sup>6</sup> Traducción propia.

<sup>7</sup> Traducción propia.

Por su parte, la Comisión Europea advertía en el año 2002, en una comunicación sobre la evaluación intermedia del Plan de Acción, que entre las áreas donde era preciso avanzar a escala de la UE en el área de coordinación se encontraba la necesidad de desarrollar una estrategia para consolidar la cooperación con la sociedad civil en el ámbito de las drogas (Comisión Europea, 2002a:7). Para subsanarlo, recomendaba la organización de una conferencia en 2004 para “sensibilizar a la sociedad civil en el futuro desarrollo de la política sobre las drogas de la UE” (Comisión Europea, 2002a:25).

El Consejo de la Unión Europea, en su recomendación de 2003, relativa a la prevención y la reducción de los daños para la salud asociados a la drogodependencia, propone que se lleve a cabo una evaluación pertinente de las acciones realizadas utilizando “los resultados de las evaluaciones para elaborar políticas más eficaces” e integrando “métodos innovadores que permitan la participación de todos los agentes” (Consejo, 2003:2). Aunque no se refiere específicamente a la sociedad civil, es el único documento oficial que incluye un abanico amplio de participantes en el proceso de evaluación.

En ese mismo año, la propia Comisión reconocía en su Comunicación relativa a la coordinación en materia de droga en la Unión Europea que, hasta ese momento, “en la Unión no se ha asociado sistemáticamente a la sociedad civil a la definición de la política de droga. Aunque es cierto que varios Estados miembros asocian regularmente a los responsables directos y a las ONG en la definición de su política, y que la Comisión, por su parte, saca partido de su experiencia, gracias a los contactos y a los proyectos que apoya, esta consulta en la Unión no es regular” (Comisión Europea, 2003:11). Sin embargo, no incluye el tema entre sus recomendaciones al Parlamento y el Consejo.

### **1.1. Cambio de planes: todo sigue igual.**

Como era de esperar, un año más tarde la situación no había mejorado sustancialmente. En mayo de 2004 se celebró en Dublín la Conferencia “Estrategia de la UE en materia de drogas - El Camino hacia delante,” con el objetivo de dibujar las primeras líneas básicas sobre la nueva estrategia en materia de drogas de la UE y el Plan de Acción para el periodo 2005-2008. Alrededor de 200 delegados gubernamentales<sup>8</sup> y tan solo tres representantes de

---

<sup>8</sup> Funcionarios de los 25 Estados Miembros de la UE, algunos de países candidatos como Rumania, Bulgaria y Turquía, representantes de instituciones europeas (Comisión Europea, Europol, OEDT, Consejo) y algunos observadores de otros países como Noruega y Estados Unidos.

ONG,<sup>9</sup> asistieron a la conferencia. Aún así, la presentación de uno de los representantes de las ONG, que propuso un cambio fundamental en la lógica de la política de drogas, abriendo el espacio político y legal para políticas de drogas no basadas en la prohibición y la emisión de un vídeo con entrevistas a diferentes activistas y expertos pidiendo un cambio en las actuales políticas de drogas (ENCOD, 2004a y 2004b),<sup>10</sup> desconcertaron a varios gobiernos, entre otros el belga y el italiano, que declararon estar "escandalizados" por lo que habían visto y oído, llegando incluso a cuestionar el derecho de las ONG a "interferir" en la discusión. Mientras tanto, varios delegados gubernamentales individuales expresaron su apoyo al "punto de vista de las ONG", aunque siempre a título estrictamente "personal". El resultado fue la exclusión de cualquier referencia a un diálogo con la sociedad civil en el informe de la Presidencia sobre las conclusiones de la conferencia, aunque propone tímidamente que habría que hacer "mejor uso de la información y experiencia en el nivel de las comunidades" (Consejo, 2004c:5).<sup>11</sup>

Algunas semanas después, la presidencia holandesa de la UE anunció el primer borrador de la nueva estrategia, que incluía varios elementos positivos. Entre otros, la consulta a la sociedad civil se mantuvo como prioridad: "Un planteamiento equilibrado del problema de la droga requiere asimismo que se consulte adecuadamente un amplio grupo representativo de ONG pertinentes y la sociedad civil. Su opinión debe tenerse en cuenta en especial en el proceso de elaboración de planes de acción" (Consejo, 2004b:3). Esta última mención a la participación de la sociedad civil en la elaboración de los planes de acción fue eliminada de la versión final, a petición de la Comisión Europea, durante la reunión del Grupo Horizontal "Drogas"<sup>12</sup> sobre la nueva estrategia, celebrada el 9 de septiembre de 2004.

A pesar de esta maniobra, la Comisión Europea inició un proceso de consulta informal a la sociedad civil sobre la estrategia y plan de acción que se estaban elaborando. La convocatoria se realizó mediante un sitio web específico, se anunció en las diferentes páginas web de la Comisión, se envió a las redes europeas sobre drogas, al foro sobre políticas de salud, a la Presidencia del Consejo, al Parlamento Europeo, al OEDT y los puntos focales Reitox de los Estados miembros para su distribución. Sin embargo, sólo se recibieron 35 respuestas, las cuales, junto con sus autores, han sido clasificadas como

---

<sup>9</sup> Transnacional Institute, Hungarian Civil Liberties Union y ENCOD, todos miembros de ENCOD en ese momento.

<sup>10</sup> Accesible en <http://www.encod.org/dublins.htm>.

<sup>11</sup> Traducción propia.

<sup>12</sup> El Grupo Horizontal "Drogas" del Consejo Europeo coordina todos los temas relacionados con las drogas, siendo responsable de la elaboración y el seguimiento del Plan de Acción 2005-2008.

confidenciales. La misma Comisión (2004b) reconoce que entre las causas de la falta de respuesta se encuentran el escaso tiempo que se dio para enviar las contribuciones y la falta de información proporcionada en el momento de la consulta: no estaban disponibles ni la evaluación del plan anterior (que se presentó dos semanas antes de que terminara el plazo de entrega), ni la estrategia ni el borrador del plan de acción, sólo el borrador de la estrategia presentado por la presidencia holandesa, que había que buscar en el complicado entramado del sitio web del Consejo de la UE. Además, aquellos que enviaron comentarios, nunca recibieron confirmación de la recepción ni información sobre los resultados de la consulta. Da la sensación que se trataba de un trámite a cumplir más que de un intento serio de recabar opiniones, lo que arroja serias dudas sobre la capacidad de la Comisión de organizar un proceso de consulta que cumpla con los criterios actuales de transparencia y participación.

De hecho, estas dudas ya habían sido expresadas en algunos de los comentarios, los cuales, según el informe de la Comisión Europea (2004b) sobre esta experiencia, expresaban preocupación por la falta de transparencia en el proceso de elaboración de las políticas de drogas, tanto a nivel nacional como, específicamente, en el ámbito de la Unión Europea. También había preocupación por la inexistencia de un presupuesto para la implementación de la estrategia. Pero, sobre todo, las principales quejas iban destinadas a la imposibilidad por parte de las ONG de aportar insumos en el proceso de toma de decisiones políticas. Se solicitaba una estructura de comunicación con las instituciones europeas y una “red de redes” tanto a nivel nacional como de la UE.

Mientras se producía este proceso de consulta, la Comisión Europea presentó una Comunicación sobre la evaluación final de la Estrategia y Plan de Acción para los cuatro años anteriores. En ella reconocía que no se había consultado regularmente a la sociedad civil en la formulación de la política de la UE sobre drogas y que “tal consulta debe hacerse con regularidad” (Comisión Europea, 2004a:4).<sup>13</sup>

Un nuevo intento de consulta con la sociedad civil surgió del Grupo Pompidou<sup>14</sup> en noviembre del mismo año, durante la 54ª reunión de los corresponsales permanentes del Grupo Pompidou, que incluía un debate sobre la implicación de la sociedad civil en la

---

<sup>13</sup> Asimismo, declaraba entre las áreas necesitadas de nuevos avances a nivel nacional que “la coordinación nacional en el ámbito de las drogas debe extenderse a todas las áreas de la política en esta materia, incluida la consulta regular a la sociedad civil” (Comisión Europea, 2004a:4).

<sup>14</sup> Grupo de trabajo del Consejo de Europa especializado en políticas de drogas.

práctica diaria. Alrededor de 30 países enviaron delegados, mientras que la sociedad civil estuvo representada por tan sólo tres personas: una representante de una ONG local, una representante de una red nacional y un representante de una red europea.<sup>15</sup> El objetivo del debate era examinar las posibilidades y problemas derivados de la relación entre las autoridades europeas y la sociedad civil que trabaja en el ámbito de las drogas. El ambiente de la discusión con los representantes de las ONG fue abierto. Durante el debate, la mayoría de los delegados mostraron su apoyo a la participación de la sociedad civil en el diálogo con las instituciones europeas, aunque algunos enfatizaron que el objetivo común debía ser un “mundo libre de drogas”, lo que excluiría a una buena parte de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el terreno.

El 15 de diciembre de 2004, el Parlamento Europeo aprobó una serie de recomendaciones hacia la futura política de drogas de la UE, conocidas como el "Informe Catania". Este informe plantea un cambio radical en la política de drogas de la UE, y propone un enfoque equilibrado y científico en lugar de mantener la prohibición de las drogas. También recomienda “definir y reforzar de forma exponencial la participación e implicación de los drogodependientes y de los consumidores de sustancias ilícitas, de la sociedad civil, de las ONG, del voluntariado y de la opinión pública en la resolución de los problemas relacionados con la droga, en particular, mediante una mayor participación de las organizaciones que operan sobre el terreno en las actividades del Grupo Horizontal Droga” (Parlamento Europeo, 2004:7). Por primera vez, en un documento oficial de la Unión Europea, se establece un mecanismo que permita la participación de la sociedad civil en el proceso de evaluación de las políticas, recomendando “crear una línea presupuestaria específica con miras a facilitar un proceso permanente de consulta de las organizaciones pertinentes de la sociedad civil y de expertos profesionales independientes sobre la incidencia de las políticas sobre la droga al nivel de los ciudadanos” (Parlamento Europeo, 2004:5).

Sin embargo, el Parlamento Europeo tiene poca influencia en el proceso de toma de decisiones dentro de la Unión Europea, al menos en lo que a decisiones de alto nivel se refiere. El Consejo Europeo, cuyas decisiones sobre drogas son preparadas por el Grupo Horizontal “Droga”, no suele tener en cuenta su opinión. Sin embargo, el Parlamento sí debería tener influencia en el trabajo de la Comisión Europea, el poder ejecutivo dentro de la estructura de la Unión Europea.

---

<sup>15</sup> Wima Harzan, ONG local que trabaja en tratamiento; Fleur Woudstra, [NAD](#), red holandesa de ciudadanos activos viviendo en áreas urbanas afectadas por problemas como el tráfico de drogas al aire libre; y Joep Oomen, ENCOD

Esta escasa influencia fue evidente cuando, dos días después de la aprobación del informe Catania, el Consejo aprobó la Estrategia europea en materia de lucha contra la droga para el periodo 2005-2012. La estrategia establece el marco, las prioridades y los objetivos que servirán de base a dos planes de acción contra la droga, trienales y consecutivos (2005-2007 y 2009-2011), seguido cada uno de ellos de un periodo de evaluación de un año (2008 y 2012). Según la estrategia, la Comisión Europea debía presentar el primer plan al Parlamento Europeo y el Consejo a principios de 2005, tras consultar al OEDT y Europol, y que “también se proceder[ía] a una consulta adecuada con un amplio grupo de expertos, profesionales y representantes de la sociedad civil” (Consejo, 2004a:6). Como veremos más adelante, el primer plan de acción fue aprobado por el consejo en junio de 2005, sin que tal consulta “adecuada” se hubiera realizado y sin que las recomendaciones del informe Catania se hubieran incluido.

La nueva Estrategia de la UE sobre Drogas se refiere a la necesidad de involucrar a la sociedad civil en diferentes partes del texto, aunque sin la referencia a su participación en la elaboración de los planes de acción, como mencionábamos anteriormente. Además, el Consejo (2004a:6) enfatiza la voluntad de la Unión Europea en desarrollar nuevos instrumentos para resolver los retos que se presenten durante la implementación de la estrategia. En el ámbito de la investigación, la estrategia plantea que debería “prestarse atención especial a la formación de profesionales y a la consulta a los actores públicos y privados” (Consejo, 2004a:20).

En el área de evaluación, la estrategia establece que “la Comisión será responsable de la evaluación constante y general de la Estrategia y del Plan de acción con el apoyo de los Estados miembros, el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías y Europol” (Consejo, 2004a:20). En un texto de 20 páginas, se dedica un único párrafo a la evaluación, y en el mismo no hay ninguna mención a la participación o consulta de la sociedad civil en la elaboración de la misma.

En abril de 2005, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior organizó una Audiencia Pública sobre el Plan de Acción sobre las Drogas de la UE en el Parlamento Europeo, en Bruselas. La audiencia contó con la presencia de autoridades de los Estados miembros de la UE, representantes de la Comisión y los Miembros del Parlamento Europeo, expertos y representantes de la sociedad civil. Las voces en favor de la aplicación del



sentido común y el cambio dominaron este debate, procedentes de personas que combinan experiencia con representatividad: autoridades locales o nacionales, expertos independientes, organizaciones de la sociedad civil, e, incluso, Bob Keizer (2005) del Grupo Pompidou, quien recomendó que se establezca un sistema regular de retroalimentación con la sociedad civil, sobre la implementación y efectividad de los instrumentos políticos (legislación, líneas directrices, sistemas de datos). En esta ocasión, mientras la sociedad civil estaba ampliamente representada, fueron la mayoría de los parlamentarios los que se ausentaron, tras un llamamiento del Partido Demócrata Cristiano a boicotear el evento. Esto a pesar del hecho de que estuvieron involucrados en la organización de la audiencia desde el principio y tenían derecho a proponer dos oradores (uno de los cuales no apareció en la audiencia). Finalmente, la audiencia se quedó en un capítulo más de la historia de desencuentros entre instituciones europeas y sociedad civil, sin mayor repercusión en el diseño final del Plan del Acción.

Durante la Audiencia, el representante de la Coalición Europea por políticas de drogas justas y eficaces (ENCOD) preguntó a Carel Edwards, el representante de la Comisión Europea, sobre el compromiso de las autoridades europeas de involucrar a la sociedad civil en el diseño de la política de drogas mencionado repetidamente en los documentos oficiales, y si ese compromiso se podría concretar en los meses siguientes, antes de la aprobación del Plan de Acción. Edwards contestó que no, y que sería imposible para él explicar por qué.

Un mes más tarde, una delegación de ENCOD tuvo una reunión con los empleados de la Unidad de Coordinación Antidrogas de la Dirección Justicia, Seguridad y Libertad de la Comisión Europea. En esta reunión se pidió a la Comisión establecer lo más pronto posible un proceso de consulta para determinar la forma en la que las organizaciones más relevantes de la sociedad civil pudieran efectivamente contribuir a la mejora de las políticas de drogas tanto a nivel nacional como europeo. Durante la reunión, los miembros de la Unidad declararon a los presentes que coinciden con ENCOD en la necesidad de un diálogo con la sociedad civil, ya que “resultaría en una situación en la que todos podemos ganar.” Sin embargo, también anunciaron que para la Comisión resulta imposible iniciar ese diálogo antes de 2007, debido a impedimentos de origen burocrático (Oomen, 2004). Ello motivó a que desde ENCOD y otras organizaciones se insistiera a los miembros del Grupo Horizontal de Drogas en postergar la aprobación del nuevo Plan de Acción hasta que hubiera una reflexión amplia y transparente sobre las implicaciones del Informe Catania para este plan.

Ello debería incluir la puesta en marcha de un proceso verdadero de consulta con organizaciones de la sociedad civil y autoridades locales en Europa, destinado a disminuir el actual déficit democrático en la política de drogas en Europa.

No se consiguió el aplazamiento solicitado, el Plan de Acción de la UE en materia de lucha contra la droga (2005-2008) fue aprobado en junio de 2005, y, sin embargo, a nivel de discurso, la Unión Europea persiste en su intento por incluir la cooperación con la sociedad civil en el diseño e implementación de las políticas de drogas. El Plan incluye, con más precisión que los anteriores documentos comunitarios, el objetivo de reforzar la participación de la sociedad civil en el área de cooperación. Para ello establece que la Comisión publique en el 2006 un Libro Verde sobre las formas de cooperar eficazmente con la sociedad civil y pide a los Estados miembros que brinden a la sociedad civil la oportunidad de expresar su opinión (Consejo, 2005:3). Sin embargo, olvidaron incluir una línea presupuestaria para la consulta con la sociedad civil, como recomendaba el informe “Catania”, y tampoco menciona su participación en el proceso de evaluación de las políticas de drogas europeas, que será organizado por la Comisión Europea.

Así pues, a pesar de todos los compromisos y declaraciones, las autoridades de la UE no han logrado establecer hasta ahora un mecanismo formal para fortalecer la cooperación con la sociedad civil en el ámbito de las políticas de drogas. Como hemos visto, los esfuerzos de la Comisión para organizar una consulta pública tanto en la preparación de la Estrategia de la UE (2005-2012) como del Plan de Acción de la UE (2005-2009) no se ajustaron ni a sus propios criterios ni a las mejores prácticas actuales para un enfoque transparente y plenamente participativo, en el que “todos los sectores interesados de la sociedad deben tener una oportunidad para expresar sus opiniones” (Comisión, 2002b:5).

Para subsanarlo, la Comisión Europea anunció, el 15 de diciembre de 2005, una iniciativa para organizar una conferencia sobre el tema de la “implicación de la sociedad civil en la política de drogas de la UE”, estableciendo un plazo de 20 días para inscribirse con las vacaciones de navidad en medio y un límite de 2 asistentes por red u ONG. La conferencia *Sociedad Civil y Drogas en Europa* tuvo lugar en Bruselas, los días 26 y 27 de enero de 2006. De nuevo se dio poco tiempo a las organizaciones para registrarse, y, al menos que sepamos, ninguna organización de la sociedad civil fue involucrada en la preparación de la conferencia. Quizás por eso, de los 11 ponentes y moderadores, sólo una era mujer. Aún así, de los 100 participantes a la conferencia, 60 procedían de organizaciones no

gubernamentales o redes. Durante los discursos, debates y talleres se hizo evidente la heterogeneidad de lo que genéricamente se ha denominado sociedad civil, entre las organizaciones que participaron se encontraban algunas que abogan por políticas represivas y de tolerancia cero (una minoría, alrededor de 10), las que trabajan y defienden las políticas de reducción de daños y otras que abogan por el fin del régimen prohibicionista de control de las drogas y la experimentación con políticas más pragmáticas, aunque éstas también defienden las estrategias de reducción de daños. Aún así, en algunos de los talleres se consiguió dejar fuera de la sala la ideología y trabajar conjuntamente en propuestas concretas sobre cómo estructurar el proceso de diálogo con la Comisión Europea, con algunos resultados interesantes que hemos adoptado en la propuesta que presentaremos más adelante. Las conclusiones de los talleres de la conferencia servirán de insumo para la elaboración del libro verde que la Comisión está preparando en el marco del Plan de Acción sobre la cooperación con la sociedad civil.<sup>16</sup>

## 2. De qué hablamos cuando hablamos de sociedad civil

Aunque no existe una definición comúnmente aceptada del concepto, Kees Biekart (1999:30) define la sociedad civil, en su concepción moderna, como la totalidad de instituciones sociales y asociaciones, tanto formales como informales, que no están relacionadas estrictamente con la producción, ni tiene carácter gubernamental o familiar. El autor relaciona el concepto de sociedad civil con el de ciudadanía, y afirma que la sociedad civil sólo puede analizarse en relación con el Estado: la *sociedad* como tal se hace *civil* al separarse y relacionarse implícitamente con el Estado. De tal manera *sociedad* se definiría como algo opuesto a, autónomo y separado del Estado, y *civil* como algo que forma parte de un sistema político (Biekart, 1999:32).

Una definición más matizada la proporciona el Centro para la Sociedad Civil de la London School of Economics (2004): “la sociedad civil se refiere al escenario de la acción colectiva no coaccionada alrededor de intereses, objetivos y valores compartidos. En teoría, sus formas institucionales son distintas de aquellas del Estado, la familia o el mercado, aunque en la práctica, las fronteras entre Estado, sociedad civil, familia y mercado son a menudo complejas, difusas y negociadas. La sociedad civil abarca una diversidad de espacios, actores y formas institucionales, que varían en su grado de formalidad, autonomía y poder.

---

<sup>16</sup> Más información sobre esta conferencia en ENCOD (2006) y el sitio web de la misma: [http://www.europa.eu.int/comm/justice\\_home/news/information\\_dossiers/drugs\\_conference\\_06/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/news/information_dossiers/drugs_conference_06/index_en.htm).

(...) Organizaciones como las fundaciones registradas, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, grupos comunitarios, organizaciones de mujeres, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales, sindicatos, grupos de auto-ayuda, movimientos sociales, asociaciones de empresarios, coaliciones y grupos de cabildeo.”

La Comisión Europea (2002b:6), por su parte, propone una definición amplia de las organizaciones de la sociedad civil: “son las principales estructuras de la sociedad aparte del Gobierno y de la administración pública, incluidos los operadores económicos que generalmente no se consideran pertenecientes al "sector terciario" o las ONG.” De esta manera, incluye en la definición a los actores del mercado de trabajo (es decir, sindicatos y patronales); las organizaciones representativas de los medios sociales y económicos (por ejemplo, organizaciones de consumidores); las ONG (organizaciones no gubernamentales); las organizaciones de base (es decir, las organizaciones surgidas de la base de la sociedad, que persiguen objetivos orientados hacia sus miembros); por ejemplo, los movimientos juveniles, las asociaciones de familias y todas las organizaciones de participación de los ciudadanos en la vida local y municipal, y las comunidades religiosas.<sup>17</sup>

## **2.1. Redes europeas trabajando en el ámbito de las drogas**

Existe una gran variedad de actores dentro de la sociedad civil activa en el ámbito de las drogas, en términos de los sectores que representan, los temas cubiertos y sus diferencias ideológicas. Por otra parte, además de las redes formales trabajando a nivel europeo, se han ido creando una serie de redes informales difíciles de identificar. Entre las propuestas resultantes de los talleres realizados durante la Conferencia *Sociedad Civil y Drogas en Europa* de enero pasado, se propuso a la Comisión Europea elaborar un estudio sobre las organizaciones que trabajan en el ámbito de las drogas tanto a nivel nacional como europeo (Comisión Europea, 2006).

Sería imposible realizar en este texto un análisis minucioso de dichas organizaciones, por lo que nos limitaremos a ensayar una topografía de las redes europeas relacionadas con el

---

<sup>17</sup> Esta descripción corresponde al análisis efectuado por el Comité Económico y Social en su Dictamen sobre "El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea" (DO C 329, de 17 de noviembre de 1999, p. 30).

fenómeno de las drogas, sin incluir las redes nacionales ni regionales, pues la clasificación se extendería demasiado.<sup>18</sup>

**BASICS network.**<sup>19</sup> Red europea de proyectos entre iguales procedentes y que forman parte de las diferentes culturas de la fiesta, desarrollando estrategias de reducción de daños, gestión de riesgos y auto-empoderamiento relacionadas con la cultura de la fiesta, la sexualidad y el consumo de drogas. Todos los proyectos se definen como proyectos comunitarios y auto-organizados. Los objetivos comunes son promover la toma de decisión individual y el conocimiento sobre las drogas y sus efectos; capacitar a la gente para gestionar su diversión y los riesgos asociados de manera apropiada, informada y adecuada con su concepción de la vida; promover la salud de la comunidad fomentando la participación de las personas que salen los fines de semana, consumidores o no, en las decisiones políticas; participar activamente dentro de la comunidad científica y contribuir a la diseminación de datos científicos; participar activamente en el desarrollo cultural de nuestras escenas. En España sus miembros son distintos grupos de Energy Control. Cuenta con la financiación de la Comisión Europea.

**Correlation.**<sup>20</sup> Red europea cuyo objetivo es mejorar el acceso a los servicios sociales y de salud por parte de personas marginadas y en situación de exclusión, muchas de las cuales consumen drogas y/o trabajan en la industria del sexo. Cuentan con un grupo de trabajo sobre políticas sociales y de promoción de la salud entre la población marginada. Entre sus 64 miembros se encuentran: institutos nacionales de salud, institutos de investigación, organizaciones de base, proveedores de servicios y organizaciones de usuarios de servicios. Tiene financiación de la Comisión Europea.

**Democracy, Cities and Drugs (DC&D).**<sup>21</sup> Proyecto cofinanciado por la Comisión Europea para desarrollar una red de transferencia de conocimiento e información basada en una alianza entre 7 redes de organizaciones (ALIA, Basics network, Euro-TC, Integration Projects, Irefrea Italy, ITACA, T3E) y una de ciudades (EFUS) europeas. La red cuenta entre sus objetivos con promover respuestas locales y participativas sobre el tema de las drogas e iniciar o reforzar la implicación a nivel local de todos los actores implicados excepto los consumidores (representantes elegidos, actores del mundo de la prevención, la reducción

---

<sup>18</sup> Se han utilizado sus siglas en inglés, al ser más conocidas.

<sup>19</sup> <http://www.basics-network.org>

<sup>20</sup> <http://www.correlation-net.org>.

<sup>21</sup> <http://www.democitydrug.org>

de daños y el tratamiento, las fuerzas policiales, justicia, asociaciones de vecinos, dueños de clubes, etc.).

**ECAD.**<sup>22</sup> Ciudades Europeas contra las drogas. Grupo de presión política, ubicado principalmente en Suecia, aunque cuenta entre sus miembros con ciudades de diferentes países de la Unión Europea, Rusia, Suiza y Turquía. Esta red promueve una “Europa libre de drogas”. Un representante de esta red, Thomas Hallberg, participó como ponente en la Conferencia “*Sociedad Civil y Drogas en Europa*” mencionada anteriormente (p. 11). Durante su presentación, que tenía por título “Represión es más efectiva que legalización” declaró que “las pruebas indican que el intercambio de jeringuillas no es efectivo en la reducción de la epidemia de VIH/SIDA” y que el “cannabis es mucho más peligroso que la heroína, puesto que en Suecia, hay un 50% más de muertos relacionados con el cannabis que muertes relacionadas con la heroína”.<sup>23</sup>

**ELISAD.**<sup>24</sup> Asociación europea de bibliotecas y servicios de información sobre alcohol y otras drogas. Su principal objetivo es facilitar el intercambio de ideas y experiencias y proporcionar documentación para mejorar el conocimiento, las habilidades y el rendimiento de aquellos que trabajan en el ámbito de las drogas.

**ENCOD.**<sup>25</sup> Coalición europea por políticas de drogas justas y eficaces. Es la sección europea de una Coalición Internacional que consiste de más de 200 organizaciones de todo el mundo firmantes del [Manifiesto por Políticas de Drogas Justas y Eficaces](#) (escrito en 1998).<sup>26</sup> En la actualidad cuenta con 130 miembros, 30 de ellos en España, entre organizaciones de consumidores de cannabis y de otras drogas, de trabajadores del área de la salud, investigadores, activistas de base y empresas. Su principal objetivo es conseguir más transparencia y democracia en el proceso de elaboración de las políticas de drogas. Otros objetivos de la coalición son: mejorar la comprensión en Europa de las causas y efectos de la producción, tráfico y consumo de drogas y de las políticas de control de las mismas; contribuir a la elaboración de políticas de drogas justas y eficaces, que incluyan soluciones integrales a los problemas relacionados con las drogas y que tengan en cuenta, sobre todo, los intereses de los sectores más afectados por estos problemas; y coordinar

---

<sup>22</sup> <http://www.ecad.net>

<sup>23</sup> Notas tomadas durante la conferencia.

<sup>24</sup> <http://www.elisad.org/>

<sup>25</sup> <http://www.encod.org>.

<sup>26</sup> El Manifiesto se puede consultar en <http://www.encod.org/mans.htm>.

actividades y promover diálogo y colaboración entre organizaciones europeas y no europeas.

**ENDIPP.**<sup>27</sup> Red Europea sobre Prevención de Drogas e Infecciones en Prisión. Es una red multidisciplinar, cofinanciada por el programa de Salud Pública de la Comisión Europea, que trabaja en la prevención de las infecciones y las drogas en las prisiones. Cuenta con 65 miembros de los 25 países de la UE, que suman aproximadamente 7.500 profesionales trabajando en sus organismos nacionales, regionales e internacionales. Coopera con la oficina regional de la OMS, el proyecto Salud en prisión de la OMS, el OEDT y el Grupo Pompidou. Entre sus miembros se encuentra las administraciones de prisiones, servicios sociales y de libertad condicional, ONG y universidades.

**ERIT.**<sup>28</sup> Federación de profesionales europeos que trabajan en el ámbito del abuso de drogas. Red heterogénea que cuenta con 11 miembros, algunos de los cuales son a su vez redes nacionales. Financiada por la Comisión Europea. Entre sus objetivos se encuentran defender la ética que considera a los “drogadictos” como ciudadanos de pleno derecho; desarrollar intercambios y cooperación entre profesionales europeos; Y reconocer a las instituciones y profesionales que trabajan en la prevención y cuidado de los “adictos” como socios en la elaboración e implementación de la política europea de drogas. En 2002 aprobaron la declaración de Frankfurt, en la que afirman que “ERIT está convencida que la penalización del consumo lleva a la marginalización de los consumidores con el riesgo de acelerar su exclusión social, y demanda a los Estados modificar sus legislaciones y eliminar el uso de sustancias psicotrópicas del contexto represivo, ya que dificulta el acceso a la atención e impide el establecimiento de una adecuada prevención”.<sup>29</sup> Sus miembros en España son Intervinientes en Comunidades Terapéuticas y Sociodrogalcohol.

**ERNA.**<sup>30</sup> Red Europea de la Cruz Roja y la Media Luna sobre SIDA y tuberculosis. Cuenta con 37 sociedades naciones de Europa del Este, Central y Occidental. Su misión es “animar a la participación y contribuir a fortalecer la capacidad operativa de las sociedades nacionales para combatir el SIDA y la tuberculosis, así como otras enfermedades infecciosas, mediante el desarrollo gradual de actividades en las comunidades, particularmente en las áreas de prevención, cuidados, tratamiento, control, reducción de

---

<sup>27</sup> <http://www.endipp.net>.

<sup>28</sup> <http://www.erit.org>

<sup>29</sup> Accesible en [http://www.erit.org/the\\_frankfurt\\_declaration.htm](http://www.erit.org/the_frankfurt_declaration.htm)

<sup>30</sup> <http://www.erna.sk>

daños, apoyo psicológico, apoyo legal, reducción del estigma y la discriminación, integración social y otras actividades en las comunidades orientadas a las personas más vulnerables.

**EUROCARE.**<sup>31</sup> Consejo Europeo para la educación, la rehabilitación y la investigación sobre el alcohol. Cuenta con 55 miembros en diferentes países de Europa. En España, entre sus miembros se encuentran Socidrogalcohol, Fundación Vivir sin Drogas y la Asociación de Ex Alcohólicos anónimos, entre otras. Con un enfoque basado en la abstinencia, su misión es promover la prevención y reducción de los daños causados por el alcohol, mediante, entre otras actividades, la presión política en la Unión Europea a favor de políticas sobre el alcohol basadas en evidencias, la publicación de informes y documentos, etc.

**EFUS.**<sup>32</sup> Foro Europeo sobre Seguridad Urbana, registrada como ONG. Cuenta con más de 300 autoridades locales. Su objetivo es fortalecer las políticas de reducción del delito y promover el papel de las autoridades locales en las políticas nacionales y europeas. Entre sus condiciones para entrar en la red se encuentran que las políticas de seguridad local deben estar inscritas en un programa político más amplio de desarrollo social; se deben garantizar las condiciones necesarias a la activa participación de los ciudadanos en la formulación e implementación de las políticas locales de seguridad; y una consideración importante es el respeto de los derechos humanos en la puesta en marcha de las políticas de seguridad: no se deben favorecer las prácticas de exclusión, ni el aumento de las desigualdades o del sentimiento de injusticia.

**Euro-TC.**<sup>33</sup> Federación de Centros Europeos de Tratamiento de la Adicción a las Drogas. Fundada en 1982, la federación cuenta con 26 miembros de 7 países europeos, los cuales trabajan en el campo del tratamiento y prevención de las toxicomanías. Algunas secciones de Comunidades Terapéuticas y Proyecto Hombre se encuentran entre sus miembros en España. Entre sus objetivos se encuentra fomentar medidas orientadas a una reducción de la demanda de drogas, la mejora de la oferta en prevención y tratamiento, y la reintegración en la sociedad y en el mundo del trabajo.

**International Drug Policy Consortium.**<sup>34</sup> Reducido grupo de ONG y redes profesionales constituido recientemente en el marco del programa sobre Políticas de Droga de la Beckley

---

<sup>31</sup> <http://www.eurocare.org>

<sup>32</sup> <http://www.urbansecurity.org>

<sup>33</sup> <http://www.euro-tc.org>

<sup>34</sup> <http://www.beckleyfoundation.org/policy/think.html>



Foundation. Tienen como principio común los enfoques basados en evidencias que respeten los derechos humanos y la preocupación por la efectividad de las políticas de drogas. Cuenta con 24 miembros de Europa y América del Norte (el grupo Igia entre ellos). Su principal objetivo es producir evidencias y análisis que ayuden a los políticos a elaborar políticas y programas eficaces, distribuir esos materiales y promover el debate, así como hacer recomendaciones específicas a los gobiernos nacionales y las agencias internacionales.

**IREFREA.**<sup>35</sup> Red de profesionales fundada en 1988, con sede en distintos países, que trabaja en la prevención y la investigación sobre problemas de drogas y de otros tipos en la infancia y la adolescencia. La red, financiada por la Comisión Europea, cuenta con delegaciones en siete países europeos, en España su representante es Amador Calafat, director de la Revista *Adicciones*. Entre sus objetivos se encuentran la promoción de la prevención precoz; de la prevención primaria global e integrada; los estudios, intervenciones y enfoques sobre los problemas relacionados con las actividades recreativas de los adolescentes; los enfoques de reducción de daños que no excluyen otras intervenciones preventivas, y que “están integrados en estrategias más globales que han demostrado su eficacia”,<sup>36</sup> y la evaluación y el análisis.

**ITACA Europa.**<sup>37</sup> Red de profesionales orientada a promover colaboración y debate con una mentalidad abierta para desarrollar estrategias comunes, técnicas y buenas prácticas basadas en las evidencias y la protección a los derechos humanos. Entre sus miembros se encuentran políticos, científicos, médicos, sicoterapeutas, educadores y personas trabajando en el sistema legal/penal. Tiene delegaciones en Italia, España y Grecia.

**3TE.**<sup>38</sup> Red europea de intercambio, exposición e investigación que ofrece capacitación a grupos de iguales e intercambio de conocimiento a profesionales que trabajan en el ámbito de la prevención de drogas y la reducción de daños. Tienen cobertura en 13 países de la UE y cuentan con financiación de la Comisión.

## CLASIFICACIÓN REDES SEGÚN ACTIVIDAD

---

<sup>35</sup> <http://www.irefrea.org>

<sup>36</sup> Recogido de su página web: <http://www.irefrea.org/what.htm>

<sup>37</sup> <http://www.itacaeurope.org>

<sup>38</sup> <http://www.t3e-eu.org>

TRATAMIENTO	CONSUMO RESPONSABLE	PREVENCIÓN	PRESIÓN POLÍTICA	INVESTIGACIÓN	CAPACITACIÓN Y DOCUMENTACIÓN	COOPERACIÓN INTERNACIONAL
Correlation ENCOD ENDIPP ERIT ERNA IREFREA EUROCARE Euro-TC	BASICS Network ENCOD	ERIT EUROCARE IREFREA 3TE	ECAD ENCOD ERIT EUROCARE EFUS ITACA International Drug Policy Consortium	BASICS Network Correlation ENCOD ENDIPP ERIT IREFREA 3TE International Drug Policy Consortium	ELISAD ENDIPP DC&D 3TE	ENCOD International Drug Policy Consortium

### PERFIL DE MIEMBROS DE LA RED

CONSUMIDORES	PROFESIONALES	AUTORIDADES
BASICS NETWORK ENCOD CORRELATION	BASICS Network Correlation ELISAD ENCOD ENDIPP ERIT ERNA EUROCARE IREFREA ITACA Euro-TC DC&D 3TE International Drug Policy Consortium	EFUS ECAD DC&D

### ORIENTACIÓN IDEOLÓGICA

TOLERANCIA CERO	ABSTINENCIA	REDUCCIÓN DAÑOS	TOLERANCIA 0.1	ANTIPROHIBICIÓN
ECAD	IREFREA Eurocare Euro-TC	BASICS Network Correlation EFUS ENCOD ENDIPP ERIT ERNA ITACA 3TE	Correlation ERIT EFUS International Drug Policy Consortium	ENCOD

Como podemos ver en los cuadros, si analizamos las actividades y objetivos de las redes identificadas, podemos concluir que la mayor parte de las mismas están involucradas en promover y/o ejecutar proyectos de reducción de daños, hacer presión política y/o hacer investigación sobre el fenómeno de las drogas. Entre el perfil de sus miembros, sobresale el de los profesionales (14 de las 16 redes analizadas cuentan con profesionales entre sus miembros), aunque hay tres redes que combinan consumidores de drogas y profesionales en su listado de socios (Basics-network, Correlation y ENCOD). Hay tres redes formadas por autoridades locales, que hemos decidido incluir ya que se autodefinen como organización no gubernamental y su forma de trabajar es más parecida a la de otras organizaciones de la sociedad civil que a la de instituciones estatales. De las 16 redes analizadas, sólo una (ECAD) aboga por políticas represivas, aunque otras tres (IREFREA, Eurocare y Euro-TC) proponen la abstinencia como vía para solucionar los problemas derivados del consumo de drogas. También hay una sola red antiprohibicionista, aunque otras 4 promueven políticas de drogas más tolerantes, efectivas y/o basadas en los derechos humanos (Correlation, ERIT, EFUS, International Drug Policy Consortium), a su orientación la hemos denominado de tolerancia 0,1, por abogar por medidas diferentes o contrarias a aquellas de tolerancia cero.

Seis de estas redes (Correlation, ENDDIP, DCD, ELISAD, ITACA, ERIT y T3E) han constituido un nuevo cuerpo europeo con el nombre de “Alianza Europea sobre Práctica y Política de drogas”,<sup>39</sup> con el objetivo de preparar una posición común hacia la Comisión Europea relacionada con el proceso de consulta que comenzará en 2007, según lo anunciado por la Comisión durante la Conferencia “*Sociedad Civil y Drogas en Europa*” de enero pasado. La principal característica de esta red es su definición como red de profesionales, sin abrir el abanico de participantes a redes de consumidores o de otro tipo.

### **3. Europa: ese oscuro objeto de deseo**

Como hemos visto a lo largo de este texto, las ONG y movimientos sociales que trabajan en el ámbito de las drogas son una valiosa fuente de información a la hora de analizar cuáles son los instrumentos más adecuados para aplicar la normativa europea en materia de drogas, y deberían convertirse en un punto de referencia para definir dichos instrumentos. Esto ya ocurre en otras áreas de las políticas europeas. A continuación analizaremos cómo se articulan los cuerpos de consulta con la sociedad civil en algunas direcciones de la

---

<sup>39</sup> <http://www.eadpp.eu/>

Comisión Europea, como la Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores y la Dirección General de Desarrollo.

El Foro europeo de la salud<sup>40</sup> es el mecanismo de información y de consulta a través del cual la sociedad civil puede participar en la elaboración, aplicación y determinación de las acciones prioritarias de la política sanitaria de la Comunidad Europea, coordinada por la Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores. Pueden participar las asociaciones de pacientes, los profesionales sanitarios y otros agentes, tales como los proveedores de servicios de salud. El Foro está compuesto por el Foro Europeo de Política Sanitaria y el Foro abierto.

La participación en el Foro europeo sobre política está limitada a una muestra representativa de organizaciones miembros. Se reúne al menos una vez al año con representantes de la Comisión. Está formado por 45 organizaciones que son miembros permanentes, dejándose otros 20 lugares a organizaciones con particular experiencia en el tema que se vaya a discutir. Sólo se puede ser miembro mediante invitación de la Comisión Europea, y los temas tratados son decididos por la Comisión Europea en colaboración con las organizaciones implicadas. Su estructura se compone de la representación de cuatro grupos de organizaciones:

- Organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la salud pública y organizaciones de pacientes.
- Organizaciones que representan a los profesionales sanitarios y los sindicatos.
- Proveedores de servicios sanitarios y seguros médicos.
- El sector de la industria con intereses específicos en el ámbito de la salud.

Los criterios utilizados para seleccionar a las organizaciones, son los siguientes:

- cobertura amplia de temas (las organizaciones deben abordar temas amplios, horizontales y de relevancia);
- representatividad (las organizaciones deben ser reconocidas como capaces de hablar en nombre de su sector, sus miembros deben cubrir al menos la mitad, si no todos los Estados Miembros y extenderse a los países de la ampliación.
- Equilibrio (debe haber equilibrio entre los diferentes grupos –ONG y pacientes, salud pública, profesionales, proveedores de servicios, asociaciones de la industria de la salud–, también debe haber equilibrio dentro de los grupos.

---

<sup>40</sup> [http://europa.eu.int/comm/health/ph\\_overview/health\\_forum/health\\_forum\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/health/ph_overview/health_forum/health_forum_es.htm)

El Foro abierto es una plataforma para el intercambio de información general y para el debate que extiende el trabajo del Foro europeo sobre política sanitaria a un grupo más amplio de partes interesadas y cuenta con 300 participantes, aproximadamente. El encuentro entre las organizaciones se realiza en reuniones estructuradas en sesiones plenarias y talleres, cuya organización está a cargo de una organización no gubernamental, con la asistencia de un comité ejecutivo para cada grupo de trabajo.

Los principales problemas que enfrenta el foro abierto son la irregularidad con la que se celebran las reuniones, la falta de seguimiento a las conclusiones de las mismas, la metodología empleada en ellas –mucho tiempo dedicado a los discursos y poco al debate– (Comisión Europea, 2005). En un inicio estaba previsto realizar un Foro virtual, pero de momento la iniciativa no se ha llevado a cabo. Además, se tenía previsto establecer un secretariado en la Comisión para preparar las reuniones y las sesiones de los grupos de trabajo, hacer el seguimiento y el trabajo de información y dinamizar el foro virtual, pero no parece que se haya llevado a cabo.

Por otra parte, la Comisión Europea financia la Alianza Europea pro Salud Pública (EPHA), una red de ONG y otras organizaciones no lucrativas locales, nacionales, europeas e internacionales, que tiene como principal objetivo “promover y proteger la salud de todos los pueblos que viven en Europa y permitir una mayor participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas europeas que afectan a la salud”.<sup>41</sup> Esta red fue la encargada de organizar los talleres durante las reuniones del Foro Abierto celebrado en 2005.

La Dirección General de Desarrollo también cuenta con una estructura de participación de la sociedad civil, a través de CONCORD,<sup>42</sup> la Confederación Europea de ONG para la Ayuda y el Desarrollo, financiada por la Comisión Europea. Representantes de la Comisión y de CONCORD se reúnen al menos una vez al año desde la formación de la Confederación, aunque la última reunión tuvo lugar en febrero de 2005. CONCORD cuenta entre sus miembros con 18 redes internacionales y 21 plataformas nacionales de los Estados miembros de la UE y países candidatos. En total representa a más de 1600 ONG europeas. La estructura de CONCORD es la siguiente:

---

<sup>41</sup> <http://www.eph.org>

<sup>42</sup> <http://www.concordeurope.org>

- Asamblea General Consultiva. Se reúne dos veces al año. Decide sobre las prioridades y otros temas estatuarios.
- Junta Directiva. Tiene la responsabilidad de asegurar que las prioridades son tratadas y que todos los miembros suscriben las posiciones comunes. 9 miembros elegidos por un periodo de tres años.
- Grupo consultivo. Compuesto por representantes de la Confederación y de otros cuerpos como la Universidad e institutos de investigación. Asesora a la Asamblea General y la Junta sobre temas que deben ser abordados.
- Secretariado. Hace el seguimiento de los grupos de trabajo e informa a los miembros sobre estas actividades, facilitando y apoyando su realización.
- Foro de moderadores. Constituido por miembros de los grupos de trabajo. Se reúne tres veces al año para discutir temas relacionados con los grupos de trabajo y buscar consenso en temas en los que no haya habido un acuerdo previo.
- Grupos de trabajo. Son la parte más dinámica de la Confederación. Hay alrededor de diez. Sus reuniones suelen contar con más de 500 miembros de CONCORD. Están Animados por un miembro de CONCORD, con la asistencia del secretariado. Sus objetivos son analizar y hacer seguimiento de la política europea, fortalecer las relaciones con las instituciones europeas, acumular y compartir conocimiento e información con los miembros de CONCORD y las instituciones europeas y asesorar a la junta directiva y la asamblea general.
- Proyectos. La confederación también ejecuta proyectos de sensibilización y capacitación.

#### **4. El diálogo sobre drogas entre la Comisión y la sociedad civil: propuesta**

La propuesta que presentamos a continuación para estructurar el proceso de diálogo entre la Comisión Europea y la sociedad civil ha sido elaborada teniendo en cuenta las presentaciones en las reuniones plenarias y las conclusiones de los talleres de la Conferencia “*Sociedad Civil y Drogas en Europa*” celebrada en enero de 2006,<sup>43</sup> la declaración de ENCOD (2006b) presentada en dicha conferencia, el análisis de las otras estructuras de diálogo existentes en la Comisión y discusiones con colegas sobre el tema.

Los principales criterios para diseñar la estructura deben ser:

---

<sup>43</sup> Información recogida durante la conferencia y en su sitio web:

[http://www.europa.eu.int/comm/justice\\_home/news/information\\_dossiers/drugs\\_conference\\_06/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/news/information_dossiers/drugs_conference_06/index_en.htm)

- Elaboración conjunta entre la Comisión Europea y las organizaciones de la sociedad civil.
- Plan de Acción como guía para establecer las prioridades y tiempos del proceso.
- Facilidad para gestionar la estructura respetando la diversidad de las organizaciones y redes existentes tanto a nivel formal como informal.
- Garantizar la transparencia y democracia en el proceso.
- Difusión amplia una vez definida la estructura.

La estructura de comunicación entre la Comisión Europea y la sociedad civil debería contar con dos cuerpos:

1. Un cuerpo independiente, con igual representación de la sociedad civil y de las autoridades europeas (Comisión, Grupo Horizontal Drogas, OEDT, Europol) presidido por el Parlamento Europeo. Su tarea sería supervisar el proceso de diálogo. Se reuniría una vez al año, para analizar las propuestas procedentes de la sociedad civil y el proceso de diálogo entre la Comisión Europea y las organizaciones sociales. Las reuniones tendrían lugar coincidiendo con las reuniones anuales de revisión del Plan de Acción, con el objetivo de incluir los insumos de la sociedad civil en dicha revisión.

2. Un cuerpo de coordinación de las diferentes redes y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de las drogas en Europa. Estaría compuesto prioritariamente por las redes europeas que trabajan en el ámbito de las drogas, tanto formales como informales. Para identificar dichas redes, la Comisión elaboraría y publicaría un estudio, tal como prometió durante la conferencia de enero, de las organizaciones que trabajan en este tema en Europa. Aún así, desde dicho cuerpo se promovería la creación y fortalecimiento de las redes tanto en el ámbito nacional, como regional, europeo e internacional, con el objetivo de facilitar la participación en el diálogo político del mayor número de organizaciones posible.

Aunque se daría prioridad a las redes europeas en la formación de este cuerpo, si tras el estudio se identificara la debilidad de las redes europeas a la hora de cubrir alguno de los temas abordados por el Plan de Acción, se abriría la posibilidad de participar a organizaciones de la sociedad civil que no formen parte de ninguna red o que tengan experiencia en un ámbito de actuación concreto.

Además de las reuniones organizadas en el marco del cuerpo independiente, la Comisión tendría reuniones periódicas (al menos dos al año) con el comité ejecutivo de la coordinación de la sociedad civil, quienes presentarían los resultados de los grupos de trabajo y propondrían temas de discusión que se ajusten a los incluidos en el Plan de Acción. Si procediera, se invitaría al representante del grupo de trabajo relacionado con el tema de la reunión.

En lo referente a la composición de este cuerpo, debería haber un equilibrio entre las diferentes redes y organizaciones que lo componen siguiendo los siguientes criterios:

- Representatividad: las redes deben contar con miembros en al menos la mitad de países de la UE.
- Distinción temática: consumo de drogas, prevención, tratamiento, justicia criminal, cooperación europea e internacional, etc.
- Sectores que representan: consumidores de drogas, profesionales, investigación, autoridades locales.
- Orientación: tolerancia cero, reducción de daños, antiprohibición.
- Área de acción en la que trabajan: local, nacional, europea e internacional.

La coordinación entre las organizaciones debería tocar 4 niveles:

1. Un nivel político: la elaboración de modelos de política de drogas, dentro y fuera de los márgenes de la actual legislación, destinados a crear menos daño a consumidores y no-consumidores.

2. Un nivel práctico/técnico: coordinación entre iniciativas ciudadanas para la reducción de daños en Europa.

3. Un nivel de investigación: mejorar y compartir el conocimiento sobre la eficacia a largo plazo de programas de prevención / tratamiento en la reducción o la prevención de problemas relacionados con el consumo de drogas.

4. Un nivel de información: establecer un procedimiento permanente de consulta entre autoridades y organizaciones de la sociedad civil sobre el tema de drogas en Europa.

La estructura del cuerpo se organizaría de la siguiente manera:



- Un secretariado que coordine las actividades e información entre los participantes en el proceso de diálogo.
- Un comité ejecutivo que colabore con el secretariado en las tareas de información y coordinación y que se encargue de la comunicación con las instituciones europeas.
- Una Asamblea General que se reuniría una vez al año para definir las prioridades y analizar los informes de los grupos de trabajo. El establecimiento de un foro virtual podría facilitar la preparación de las reuniones y el seguimiento de las discusiones.
- Grupos de trabajo. Se organizarían grupos de trabajo para analizar y realizar propuestas sobre las cinco áreas de trabajo principales identificadas en la Estrategia y el Plan de Acción. Se podría considerar la posibilidad de que estos grupos o uno de ellos escriba un capítulo del informe anual del OEDT. Las áreas de trabajo serían:
  - Coordinación. Este grupo de trabajo analizaría y elaboraría informes sobre los temas tratados en el área de coordinación del Plan de Acción: seguimiento de las políticas de drogas y planes de acción nacionales que concuerden con un enfoque “equilibrado y multidisciplinar” (Consejo, 2005:3); análisis y promoción de la participación de la sociedad civil en las políticas europeas de drogas, integración sistemática de la política sobre droga en las relaciones y los acuerdos con terceros países, etc.
  - Reducción de la demanda: cobertura y evaluación de las medidas de reducción de la demanda, prevención, detección e intervención precoz, disponibilidad y acceso a tratamiento y rehabilitación, alternativas a la cárcel, prevención de riesgos, reducción de daños, prevención del SIDA, VIH y otras enfermedades infecciosas.
  - Reducción de la oferta: análisis de la cooperación policial, de las medidas para reducir la producción y tráfico de drogas prohibidas, el blanqueo de dinero y la delincuencia organizada, etc.
  - Cooperación internacional: participación y papel de la UE en los foros internacionales, contribuir con insumos a la preparación de resoluciones conjuntas, contribuir a la evaluación final sobre la aplicación de la Sesión especial de la Asamblea General de la ONU sobre droga de 1998, etc.
  - Información, investigación y evaluación: análisis de los indicadores epidemiológicos, elaboración de investigaciones sobre situación de la droga, gasto público, nuevos consumos, realización de evaluaciones, etc.

- Análisis de políticas de drogas. En concordancia con el punto 31 del Plan de Acción (Consejo, 2005:12), se crearía un grupo de trabajo específico para evaluar las actuales políticas de drogas en la Unión Europea en relación con la UNGASS de 1998 y explorar posibles alternativas a las mismas.

## REFERENCIAS

- Biekart, Kees (1999): *The Politics of Civil Society Building*, Amsterdam: International Books/Transnational Institute.
- Comisión Europea (2006): *Group III – European civil society and drugs. Conclusions*, [http://www.europa.eu.int/comm/justice\\_home/news/information\\_dossiers/drugs\\_conference\\_06/doc/conclusions\\_group\\_3\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/news/information_dossiers/drugs_conference_06/doc/conclusions_group_3_en.pdf)
- Comisión Europea (2005): *Open Health Forum 2005 –Health Challenges and Future Strategy*. 7/8 November 2005, Brussels, [http://europa.eu.int/comm/health/ph\\_overview/health\\_forum/open\\_2005/ev\\_20051107\\_eval\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/health/ph_overview/health_forum/open_2005/ev_20051107_eval_en.pdf)
- Comisión Europea (2004a): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 22 de octubre de 2004, sobre los resultados de la evaluación final de la Estrategia de la UE en materia de drogas y del Plan de acción sobre drogas (2000-2004)*, [COM \(2004\) 707](#), 22/10/2004.
- Comisión Europea (2004b): *Informal Public Consultation of Civil Society on the EU Action Plan on Drugs (2005-2008)*, [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/news/consulting\\_public/drugs/summary\\_contributions\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/drugs/summary_contributions_en.pdf), 23/12/2004.
- Comisión Europea (2004c): *Foro Europeo sobre Política Sanitaria*, [http://europa.eu.int/comm/health/ph\\_overview/health\\_forum/hforum\\_intro\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/health/ph_overview/health_forum/hforum_intro_es.pdf).
- Comisión Europea (2003): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a la coordinación en materia de droga en la Unión Europea*, COM(2003) 681 final, 12/11/2003.
- Comisión Europea (2002a): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la evaluación intermedia del Plan de Acción de la UE en materia de lucha contra la droga 2000-2004*, COM(2002) 599 final, 04/11/2002.

- Comisión Europea (2002b): *Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas*, COM(2002) 704 final, 11/12/2002.
- Comisión Europea (2002c): *Consultation on the Creation of a European Health Forum. Analysis and European Commission Response*, Dirección General de Sanidad y Protección del Consumidor, [http://europa.eu.int/comm/health/ph/key\\_doc/ehf\\_call02\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/health/ph/key_doc/ehf_call02_en.pdf).
- Comisión Europea (2000): *Flash Report. 2nd. Interinstitutional Conference on Drug Policies in Europe*, 28-29 de febrero de 2000. [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/doc\\_centre/drugs/studies/doc/flash\\_report\\_2000\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/drugs/studies/doc/flash_report_2000_en.pdf) (última visita: 03/05/2006).
- Consejo (2005): "Plan de Acción de la UE en materia de lucha contra la droga (2005-2008) (2005/C168/01)", *Diario Oficial*, C168, 8-7-2005.
- Consejo (2004a): *Estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2005-2012)*, 15074/04 CORDROGUE 77 SAN 187 ENFOPOL 178 RELEX 564.
- Consejo (2004b): *Nota de la presidencia neerlandesa al Grupo Horizontal "Drogas". Estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2005-2012)*, 10999/04 CORDROGUE 53, 30/06/2004.
- Consejo (2004c): *Report from the Presidency to the Council on the main elements discussed at the Dublin conference – "EU Strategy on Drugs – The Way Forward" 10/11 Mayo 2004*, 95951/04 REV 1 CORDROGUE 36, 01/06/2004.
- Consejo (2003): "Recomendación 2003/488/CE del Consejo, de 18 de junio de 2003, relativa a la prevención y la reducción de los daños para la salud asociados a la drogodependencia", *Diario Oficial*, L165, 03/07/2003.
- Consejo (2000): *Plan de Acción de la UE en materia de drogas 2000-2004*, 9283/00 CORDROGUE 32, 07/06/2000.
- Consejo (1999): *Estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2000-2004)*, 12555/3/99 CORDROGUE 64 REV 3.
- ENCOD (2006a): "Pueden ocurrir milagros", *Boletín de ENCOD sobre políticas de drogas en Europa*, n. 14, febrero.
- ENCOD (2006b): *Declaración de ENCOD para la conferencia "La sociedad civil y las drogas en Europa" organizada por la Comisión Europea, Bruselas, 26 / 27 enero 2006*, <http://www.encod.org/ECSTATEMENTS.pdf>

- ENCOD (2004a): *Una oportunidad para Europa. El camino hacia políticas de drogas justas y eficaces. Declaración del Consejo de ONG Europeas sobre Políticas de Drogas a la conferencia de la UE sobre una estrategia sobre las drogas*, 10/05/2006, <http://www.encod.org/dublins.htm>.
- ENCOD (2004b): *El duro camino hacia otra política de drogas. Informe de ENCOD sobre la Conferencia de la UE sobre una nueva estrategia sobre las drogas*, <http://www.encod.org/informedublin.htm>.
- ENCOD (2004c): *A Proposal for Dialogue on Drugs Policy*, carta dirigida a Carel Edwards, 17/12/2004, <http://www.encod.org/ECPROPOSAL.pdf>.
- Keizer, Bob (2005): *“How can the Pompidou Group contribute to the quality of a European Drug policy?”*, ponencia presentada en la Audiencia pública “Plan de Acción de la UE en materia de lucha contra la droga”, organizada por la Comisión de Libertades civiles, Justicia y Asuntos de Interior, 21/04/2005.
- London School of Economics (2004): *What is Civil Society?*, [http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what\\_is\\_civil\\_society.htm](http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm).
- OEDT/Europol (2004), *European Union Strategy on Drugs 2000-2004. Snapshot 1999-2004*, Lisboa: OEDT, pp. 91-102.
- Oomen, Joep (2004): *Is Anybody There? EU Citizens Concerned with Drug Policy Try to Get Through to EU Decision Makers*, <http://www.encod.org/isanybodythere.pdf>.
- Parlamento Europeo (2004): *Recomendaciones del Parlamento Europeo destinada al Consejo y al Consejo Europeo sobre la estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2005-2012) (2004/2221 (INI))*, Bruselas: Parlamento Europeo, P6\_TA(2004)0101.
- Stewart-Clark, Sir Jack (1986): *Committee of Inquiry into the Drugs Problem in the Member States of the Community : report on the results of the enquiry / rapporteur*.