



**CGLU**  
Comisión

Inclusión Social,  
Democracia Participativa  
y Derechos Humanos

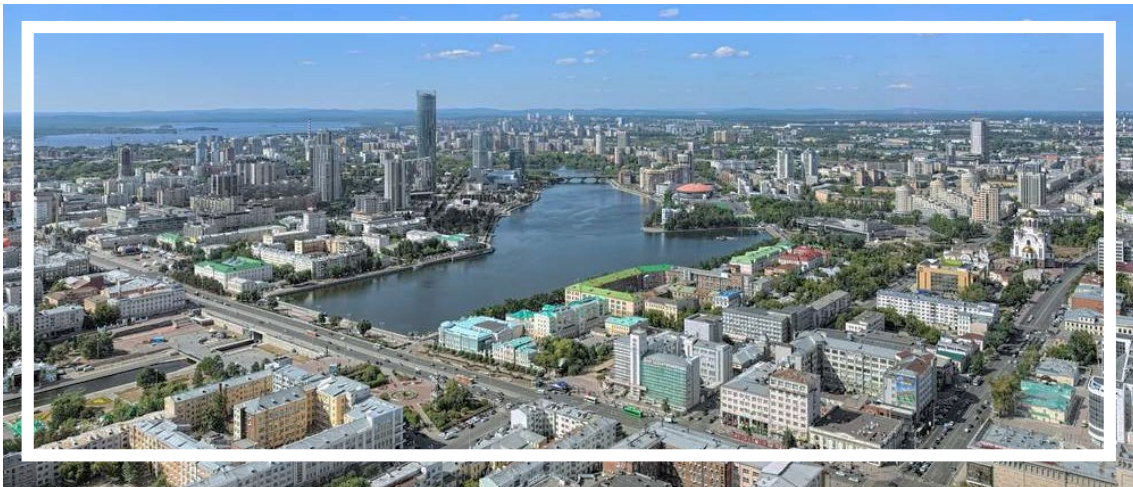
Observatorio  
Ciudades Inclusivas

## «CIUDAD SIN DROGAS»

Ekaterimburgo, Rusia

*Período de implementación: 1999 (lanzamiento) | Estudio de caso escrito en 2011*

**C**ity without Drugs de Ekaterimburgo es un programa operado por una ONG que tiene como objetivo eliminar el negocio del tráfico de drogas de Ekaterimburgo. El programa consta de diversos subprogramas: registro y respuesta de la información y las denuncias de los residentes locales recibidas en el buscaperonas 002 "City without Drugs", colaboración con fuerzas policiales municipales y participación en operaciones de lucha contra el narcotráfico, un centro de rehabilitación para adolescentes problemáticos, colaboración con los medios de comunicación para alertar al público de los problemas de la adicción a las drogas, un Consejo de Padres que trabaja con la organización, un fondo de "Ciudad Sobria" y prestación de asistencia en la creación de programas similares en otros lugares. Los principales beneficiarios directos de la política son los drogadictos y sus familias, aunque toda la población se beneficia indirectamente. La población de Ekaterimburgo participa enviando información y denuncias sobre el tráfico ilegal de drogas al número del buscaperonas del fondo, que se comparte con las autoridades policiales municipales de la región.



El **Observatorio Ciudades Inclusivas** fue lanzado en 2008 de parte de la Comisión Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos con el objetivo de crear un espacio de análisis y reflexión sobre políticas locales de inclusión social. La iniciativa fue desarrollada con el apoyo científico del profesor Yves Cabannes (University College de Londres) y el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra. En el presente, el Observatorio contiene más de sesenta estudios de caso desarrollados principalmente entre 2008 y 2010. A pesar de que muchos de estos estudios se refieren a políticas ya finalizadas, estos aún tienen mucho que ofrecer: desde capitalizar los conocimientos realizados por otros gobiernos locales hasta conocer formas alternativas sugerentes desde las cuales abordar retos de inclusión social de forma local.

## Contexto

### *Contexto local*

Ekaterimburgo, antiguamente Sverdlovsk, es una importante ciudad de la zona central de Rusia y el centro administrativo del oblast de Sverdlovsk. La ciudad está situada en la frontera entre Europa y Asia, a 1.667 km al este de Moscú, en la cara oriental de los Montes Urales y junto al río Iset. Es el principal centro industrial y cultural del Distrito Federal del Ural y cuenta con una población de 1.401.000 habitantes, lo que la convierte en la quinta ciudad más grande de Rusia (según el Servicio Federal de Estadística). La industria de la región se basa en la maquinaria, el procesamiento de metales y la metalurgia ferrosa y no ferrosa.

### *Contexto de gobierno y descentralización*

En Rusia, la Ley de Autogobierno Local de la RSFS de Rusia creó el sistema de autogobierno local en 1991. Posteriormente, la Constitución de la Federación de Rusia de 1993 garantizó el autogobierno local estableciendo que los órganos de autogobierno local debían separarse del sistema de poder del Estado (artículo 12). En 1995, se promulgó la Ley Federal de Principios Generales de Organización del Gobierno Local, la cual estableció los fundamentos democráticos del autogobierno local, aunque no se llevaron a la práctica totalmente. Por ello, en 2003, se promulgó una nueva Ley sobre Principios Generales de Organización del Gobierno Local (Ley Federal nº 13), que aumentó las funciones de los entes municipales de acuerdo con los requerimientos de la Carta Europea del Autogobierno Local y transfirió algunas funciones de los Estados miembros a los órganos federales de los Estados.

Como Estado federal, Rusia está formada por Estados miembros (denominados “sujetos”), como repúblicas, territorios (*krai*), regiones (*oblast*), ciudades federales, regiones autónomas y distritos autónomos (*okrug*). Todos los Estados miembros de la Federación de Rusia tienen el mismo estatus. El autogobierno local en la Federación de Rusia se ejerce en asentamientos urbanos y rurales constituidos como municipios (*poselenie*), distritos municipales (*municipalnij rayon*), ciudades distrito (*gorodskoi okrug*) y territorios de las ciudades federales (Moscú y San Petersburgo).

El artículo 12 de la Constitución Federal de Rusia declara que el autogobierno local no es parte del Estado, lo que ha constituido un punto de referencia central en todos los debates sobre el gobierno local de la Federación de Rusia. Hoy en día en Rusia, el autogobierno local es legalmente autónomo y está separado institucionalmente de las estructuras del poder del Estado, y se considera el gobierno local como una institución a través de la cual la comunidad local decide sobre asuntos locales.

**Nivel de gobierno en el que se ha desarrollado la política:** municipal

### *Contexto social*

Debido a su situación geográfica, Ekaterimburgo está en una encrucijada de rutas de narcotráfico de Asia a Europa. Por lo tanto, se enfrenta a graves problemas con el comercio de narcóticos y la drogadicción, especialmente la drogadicción de adolescentes. No se dispone de estadísticas sobre el número de drogadictos, aunque fuentes no oficiales aseguran que hubo años en que la cifra alcanzó las 200.000 personas. Según estadísticas de la policía, hasta el 90% de los atracos callejeros, los delitos por robo y los robos en vehículos y viviendas son cometidos por drogadictos.

## Desarrollo de la política

La política llevada a cabo por la ONG City without Drugs en colaboración con fuerzas policiales municipales y la sociedad civil está formada por los siguientes subprogramas o líneas de acción, que todos juntos forman el programa de combate y prevención de la drogadicción:

- Registro de la información y las denuncias de los residentes locales recibidas en el localizador de personas 002 (también disponible por SMS) “City without Drugs” y respuesta a las mismas;
- Colaboración y participación con fuerzas policiales en operaciones para combatir el narcotráfico;
- Centro de rehabilitación para drogadictos;
- Centro de rehabilitación para adolescentes problemáticos;
- Trabajo con los medios de comunicación para alertar de los problemas de la drogadicción;
- Trabajo del Consejo de Padres con la organización;
- Fondo de “Ciudad Sobria”;
- Asistencia para la creación de programas similares en otros contextos.

### *Antecedentes y trayectoria*

La ONG City without Drugs se creó en marzo de 1998. En aquel momento, sus principales actividades se centraban en difundir un estilo de vida sano, editando boletines sobre los efectos nocivos de las drogas, organizando eventos deportivos, apoyando clubes deportivos de jóvenes, etc. En el verano de 1999, la extensión del tráfico de drogas alcanzó su punto máximo. Había puntos de venta de drogas casi en cualquier lugar: en escuelas y universidades, en la academia de policía, en las calles, incluso en el centro de la ciudad. Los traficantes de droga llegaron a dejar listas de precios en las puertas de los residentes. Todos los adolescentes tenían acceso a las drogas. Los casos de drogadicción eran frecuentes, incluso entre policías (la inspectora Elena Smirnova murió de sobredosis en su oficina, así como el fiscal Andrei Bryzgalov y dos agentes del Departamento Municipal de Lucha contra el Tráfico de Drogas). Hubo un total de 302 casos de sobredosis de drogas a lo largo del año. Tuvieron lugar diversos procesos judiciales en los que traficantes de drogas fueron puestos en libertad o se les concedió la libertad condicional. Hubo dos manifestaciones destacadas en el barrio gitano (Tsyganskiy poselok) –el conocido centro de tráfico de drogas de la ciudad–, por lo que la ONG decidió revisar sus objetivos y sus actividades, al ver que el problema no podía resolverse solo con propaganda a favor de un modo de vida sano. Puesto que los métodos “pacíficos” no dieron resultado, la idea fue adoptar una estrategia más “agresiva” para vencer a los traficantes de drogas.

### *Objetivos de la política*

El primer objetivo de la política es mejorar la colaboración entre los actores implicados en combatir y prevenir el narcotráfico, como la sociedad civil, las fuerzas policiales municipales, los servicios médicos y el municipio. Los objetivos más concretos de la política son:

- Coordinar las acciones de las instituciones y de los ciudadanos para recopilar y analizar la información sobre el narcotráfico en Ekaterimburgo;
- Coordinarse y colaborar con organizaciones médicas, fuerzas policiales municipales y otras instituciones para elaborar un retrato realista del alcance de la drogadicción y la infección por VIH;
- Colaborar con los medios de comunicación para atraer la atención sobre el problema de la expansión del VIH y la drogadicción en Ekaterimburgo y en la región de Sverdlovsk;
- Organizar asistencia no médica para personas que sufren drogadicción;
- Organizar la necesaria asistencia psicológica y jurídica para las personas que sufren drogadicción y sus familias;
- Organizar eventos de prevención para niños y adolescentes;
- Participar en actividades conjuntas con fuerzas policiales municipales, proporcionando asistencia para resolver delitos por drogas y hacer un seguimiento para evitar la corrupción.

### *Desarrollo cronológico e implementación*

El 22 de septiembre de 1999, la ONG registró el buscaperonas número 002 Sin Drogas, en el que la gente puede dejar mensajes sobre asuntos relacionados con el tráfico de drogas. Estos mensajes del buscaperonas se transfieren al mismo tiempo al Servicio de Seguridad Federal. Desde el 14 de octubre de 1999, también pueden acceder a esta línea de buscaperonas la Dirección Estatal de Asuntos Interiores (policía municipal), Control Estatal de Drogas y Aduanas del Estado del Ural. La ONG intenta seguir todos sus casos y atraer la atención pública hacia ellos.

En diciembre de 1999, tuvo lugar la primera operación conjunta con las fuerzas policiales municipales cuando se abrió un centro de rehabilitación. Se abrió un segundo centro de rehabilitación en marzo de 2000.

En 2001, se lanzó un programa gestionado por la ONG para rehabilitar a adolescentes problemáticos. Se creó el Consejo de Padres para coordinar las acciones de miembros de familias codependientes de drogadictos. Se abrió un centro de información para recoger y procesar estadísticas sobre el tema, datos que con frecuencia utiliza el gobierno local en la planificación y la elaboración de informes.

En 2002, la ONG empezó a publicar un boletín trimestral en el que informa de los resultados de su trabajo a la comunidad local. El mismo año, se arrestó a uno de los traficantes de droga más poderosos. Voluntarios de la ONG participaron en el caso, desde la recogida de información hasta los juicios.

En 2003, las actividades de la ONG siguieron con bastante éxito y, en diciembre de 2003, el presidente de la ONG, Evgeniy Roizman, fue elegido parlamentario en uno de los distritos de Ekaterimburgo. Desde entonces, las actividades han continuado. Recientemente, la ONG ha lanzado un llamamiento a donaciones para la adquisición de terrenos para la construcción de un centro de rehabilitación de mujeres. Además, continúan algunas importantes operaciones anticorrupción.

Desde 2006, el programa entró en una fase más estable. Por una parte, esto es debido a la falta de financiación para una mayor ampliación y para la construcción de infraestructura. Por otra

parte, este hecho se produjo gracias al nivel de confianza establecido entre la población de la ciudad y contactos sólidos con agentes de la policía municipal. Las actividades del programa se han desarrollado con el mínimo de problemas que era posible en el contexto, llevando a cabo operaciones policiales conjuntas y denunciando públicamente a los funcionarios corruptos.

## *Actores, beneficiarios y metodologías participativas*

### **Agentes implicados**

La ONG “City without Drugs”, habitantes locales, agentes de policía municipales y personal sanitario municipal.

### **Beneficiarios**

Residentes de Ekaterimburgo, incluyendo a drogadictos y sus familias. Las fuerzas policiales municipales se benefician recibiendo información útil. Los sistemas judicial y policial también se benefician ganando más transparencia.

### **Procesos participativos desarrollados**

El proyecto representa una especie de justicia social. La población de Ekaterimburgo participa mandando información y denuncias sobre tráfico ilegal de drogas al número del buscapersonas del fondo, que se comparte con las autoridades policiales de la región, lo que permite a la ONG hacer el seguimiento de las reacciones posteriores e informar a la población de los resultados a través de los medios de comunicación. Los representantes de la ONG continuamente informan a la población sobre sus actividades actuales y participan en discusiones públicas en línea en blogs personales.<sup>1</sup>

## *Proceso de institucionalización y financiación*

### **Proceso de institucionalización de la política**

En el ámbito de las instituciones públicas, el programa funciona de manera informal; incluso tras muchos años de experimentación ha sido el objetivo de la colaboración pública en numerosas ocasiones. También colabora de forma no oficial con la policía municipal y los servicios de emergencias médicas, lo que posibilita la realización de operaciones conjuntas y permite el acceso a datos estadísticos.

### **Financiamiento**

El programa se financia a través de donaciones privadas no reveladas a la ONG City without Drugs. No ha sido posible encontrar estimaciones de los costes totales de la puesta en práctica del programa.

## **Resultados y reflexiones**

### *Resultados y logros*

### **Principales resultados y logros**

---

<sup>1</sup> Evgeniy Roizman: <http://roizman.livejournal.com/>; Andrey Kabanov: <http://akabanov.livejournal.com/> y Evgeniy Malyonkin: <http://malenkin.livejournal.com/>.

El principal resultado de la puesta en práctica de este programa es el hecho de haber alcanzado un grado de confianza pública sin precedentes. Todas las ciudades grandes de la Federación de Rusia tienen su programa municipal sobre prevención y combate de la drogadicción, pero el caso de Ekaterimburgo es único debido a su espíritu participativo e “informal”.

Numéricamente, los resultados de sus actividades son los siguientes:

- Desde 1999, más de 6.500 personas (hombres, mujeres y adolescentes) han pasado por los centros de rehabilitación aportados en el marco del programa.
- Tuvieron lugar más de 2.148 operaciones conjuntas con éxito con diferentes fuerzas policiales municipales, se arrestó a más de 3.353 traficantes y la mayoría de ellos fueron a juicio por ello.
- Basándose en las recomendaciones de “City without Drugs” de Ekaterimburgo, se han creado organizaciones similares que comparten el mismo nombre en algunas otras ciudades, especialmente en Angarsk<sup>2</sup> y Nizhniy Tagil.<sup>3</sup>
- Poco tiempo después del inicio del programa, el número total de sobredosis se dividió por 12: según estadísticas de los servicios de emergencias médicas,<sup>4</sup> hubo 617 casos de sobredosis en julio de 1999, 337 en enero de 2000, 154 en agosto de 2001 y 49 en noviembre de 2001.
- Durante el año 2009, “City without Drugs” llevó a cabo 404 operaciones conjuntas para arrestar a traficantes de drogas que implicaban al Servicio Federal de Seguridad, el Departamento para Luchar contra la Delincuencia Organizada, la Dirección de la Aduana Nacional Regional de Sverdlovsk, comisarías de policía municipales y el Comité de Control Nacional de Drogas. Según datos estadísticos de los servicios de emergencias médicas, el número de muertes por sobredosis se dividió por 1,5 (86 casos en 2009 en comparación con 126 casos en 2008).<sup>5</sup>

### **Principales obstáculos**

El hecho de que no haya ningún tipo de reconocimiento oficial por parte de la Administración municipal constituye un gran problema para la política. Además, el ámbito de la política –el ambiente del narcotráfico– aumenta los problemas de corrupción, la implicación de la policía municipal y todo tipo de problemas relacionados con la mafia narcotraficante. Hay programas de otras ciudades que están rodeados de rumores y desconfianza. Ha habido diversos juicios contra los voluntarios, que tuvieron gran resonancia pública. Recientemente, el presidente de la organización en Nizhniy Tagil fue acusado de secuestro.<sup>6</sup>

### *Balance final y potencial replicabilidad*

Aunque “City without Drugs” de Ekaterimburgo animó la creación de programas similares en toda Rusia, proporcionando asistencia, recomendaciones y materiales de formación para

---

2 <http://www.afbn.ru/>.

3 <http://egor-bychkov.livejournal.com/>.

4 Servicio de emergencias médicas de Ekaterimburgo: <http://www.03-ektb.ru/toksikologiya/>, <http://www.03-ektb.ru/novosti-na-03-ektb-ru/pochemu-nuzhno-prodavati-obezbolivaiushchie-po-retseptam>.

5 <http://www.nobf.ru/news/1422/archive/2010/1/>.

6 <http://www.rferl.org/content/Jailed-Russian-Antidrug-Activist-Released/2210932.html>.

voluntarios en su página web,<sup>7</sup> y ha enviado estas recomendaciones directamente a las administraciones municipales de Volgograd, Kaliningrad, Chelyabinsk, Perm, Nizhniy Tagil, Kirovograd y Neviansk, la replicabilidad de la política continúa siendo bastante problemática. Este hecho se debe especialmente a los problemas “principales” “originales” del ámbito mencionado anteriormente.

Para tener éxito, la política debería llevarse a la práctica en un ámbito más oficial. Sería necesario que se diferenciase del carácter “formal” y “muerto” de los programas municipales existentes que no gozan de la confianza de los habitantes de las ciudades, generalmente considerados “programas sobre el papel” sin ninguna utilidad práctica, y ganaría un elemento participativo que no está presente en dichos programas. La “oficialización” de un tipo de programa similar podría también ayudar a controlar las numerosas actividades de los voluntarios sobre las drogas.

Pese a que no podemos afirmar que existan casos totalmente exitosos de replicación de la política, surgió una discusión pública sobre políticas de prevención de drogas en la Federación de Rusia relativa a los intentos de replicación, lo que ciertamente producirá sus frutos.

## Para más información

Olena Luchyna investigó y redactó este caso bajo la supervisión del Dr. Giovanni Allegretti, de la Universidad de Coimbra (Portugal) en 2010.

### Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU

Sitio web: <https://www.uclq-cisdp.org/>

Información de contacto: [cisdp1@uclq.org](mailto:cisdp1@uclq.org) | +34 933 42 87 70

## Referencias documentales

City without Drugs Fund, NGO. URL: <http://www.nobf.ru/>

The combat of drug consumption brought results, 2010 (December 23), Ekaterinburg official website. URL: <http://www.ekburg.ru/news/2/24176/>

Federal Statistics Service. URL:

<http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/population/demography/#>

United Cities and Local Governments, 2008, *First Global Report on Decentralization and Local Democracy* (GOLD Report). Barcelona: UCLG.

United Cities and Local Governments, 2010, *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*. Barcelona: UCLG

The Ministry of Internal Affairs of Russian Federation. Reports on successful operations in Ekaterinburg. URLs: <http://www.mvd.ru/news/15298/>, <http://www.mvd.ru/news/52723/>, <http://www.mvd.ru/news/52336/>, <http://www.mvd.ru/news/52247/>

---

<sup>7</sup> <http://www.nobf.ru/about/recommendations/packet/>.