

Europa frente al fenómeno de las drogas. Una aproximación a la normativa europea de drogas

Gabriel López Carmona

Abogado. Asesor Jurídico de las siguientes entidades sin fin de lucro que trabajan en drogodependencias: Proyecto Vida y AVAPE en la Comunidad Valenciana y UNAD

Resumen

Este trabajo es una recopilación de la dispersa información que existe sobre el marco político y jurídico de la Unión Europea en materia de drogas, incluyendo en el mismo todos los ámbitos relacionados, intentando ofrecer a los lectores una aproximación general, sin entrar en análisis ni opiniones sobre el tema.

En primer término, y tratándose de un problema mundial, se presenta un somero esbozo de la situación internacional tanto a nivel institucional como normativo.

A continuación se muestra más ampliamente la política de Europa en torno al fenómeno de las drogas y una recopilación temática sobre la regulación normativa de la Unión en todos los ámbitos posibles en los que incide el problema de la droga, así como las principales instituciones Europeas que participan en esta materia de una u otra forma.

Finalmente, y por ser de interés para los lectores a quién va dirigido este artículo, se da un bosquejo de la política de drogas en España tanto a nivel interno como internacional, en donde se incluye, por supuesto, su relación con la Unión Europea.

Palabras Clave

Drogas, política, Unión Europa, leyes, instituciones.

Summary

This work is a compilation of the dispersed information that exists on the political and legal frame of the European Union in the matter of drugs, including in same the all related scopes, trying to offer to the readers a general approach, without entering analysis nor opinions on the subject.

— Correspondencia a: _____
josefinaalventosa@uv.es



In first term, and being a world-wide problem, a brief outline of the international situation at institutional level appears as much as normative.

Next a thematic compilation is to the policy of Europe around the phenomena of drugs more widely and on the normative regulation of the Union in all the possible scopes which the problem of the drug affects, as well as the main European institutions that participate in this matter of one or another form.

Finally, and by being of interest for the readers to whom it goes directed east article, a sketch of the drug policy occurs in Spain to internal level as much as international, in where it is included, of course, its relation with the European Union.

Key Words

Drugs, policy, Europe Union, laws, institutions.

Résumé

Ce travail est un recueil de l'information dispersée qui existe sur le cadre politique et juridique de l'Union Européenne en matière de drogues, y compris dans ce dernier tous les domaines en rapport, en les essayant d'offrir aux lecteurs un rapprochement général, sans entrer en analyse ni avis sur le sujet.

En premier lieu, et en s'agissant d'un problème mondial, on présente une brève ébauche de la situation internationale tant au niveau institutionnel comme normatif.

Ensuite on montre plus largement la politique de l'Europe autour des phénomènes des drogues et un recueil thématique sur le règlement normatif de l'Union dans tous les domaines possibles lesquels influence le problème de la drogue, ainsi que les principales institutions Européennes qui prennent part cette matière de l'une ou l'autre manière.

Finalemnt, et étant d'intérêt pour les lecteurs à qui est dirigé cet article, on donne un croquis de la politique de drogues en Espagne tant au niveau interne comme international, où on inclut, évidemment, sa relation avec l'Union Européenne.

Most Clé

Drogues, politique, Union Europe, lois, institutions.



I. UNA BREVE APROXIMACION AL CONTEXTO INTERNACIONAL

Es evidente que no es posible analizar el problema de las drogas en Europa y su respuesta político-legislativa sin enmarcarla en un contexto mundial, teniendo en cuenta las implicaciones que este fenómeno tiene en todos los países.

La internacionalización del control de las drogas ha estado siempre en manos de la antigua Sociedad de Naciones (Convenios del Opio de 1912; de Restricción del Opio en 1925; de Fabricación de Estupefacientes de 1931 y de supresión del Tráfico Ilícito de Drogas de 1936 y sus diferentes protocolos) y de su actual sucesora, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que continúa como referente en materia de legislación internacional (Convención Única de Estupefacientes de 1961, enmendado por el Protocolo de 1972, Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas en 1971 y el Convenio Sobre el Tráfico Ilícito de Drogas de 1988).

La ONU ha proyectado su trabajo con la materialización de una política propia (Conferencias Internacionales) para impulsar los Convenios y Tratados Internacionales, y con la creación de organismos específicamente dedicados al fenómeno de las drogas. En concreto estos organismos son:

- La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), que cuenta con el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID). Desde 2005 publica anualmente el Informe Mundial sobre las Drogas (anteriores son de 1997, 2000, 2004 y 2005).

- La Comisión de Estupefacientes es una comisión orgánica del Comité Económico

y Social (ECOSOC). Están representados 53 Estados, entre ellos España.

- La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) es responsable del cumplimiento de los tratados internacionales de control de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y precursores. Su último informe anual es el correspondiente al año 2005.

- También es importante, por la relación directa drogas-salud, la Organización Mundial de la Salud (OMS), creada en 1948, cuenta con 192 Estados Miembros que gobiernan la Organización a través de la Asamblea Mundial de la Salud.

- En materia de drogas, especial significación tuvo la celebración del XX Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas (Nueva York, 8 a 10 de junio de 1998).

2. EUROPA FRENTE AL FENÓMENO DE LAS DROGAS

2.1.- INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la droga se vive como una de las principales preocupaciones por los ciudadanos de Europa y una amenaza importante para la salud y la seguridad de la sociedad europea¹.

La situación actual² en materia de drogas en la UE se describe en los Informes anuales

¹ *Opinión pública relativa a la seguridad y la persecución respecto a problemas relacionados con las drogas en la Unión Europea. Encuestas Eurobarómetro nos 44.3 (1996) y 54.1 (2000) e Informe anual 2005: el estado del problema de las drogas en Europa. OEDT-ECMD*

² *Estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2005-2012)*



del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT) y de Europol.

La UE asume que el problema tiene una dimensión mundial, con consecuencias inmediatas en lo local y nacional, y que por tanto cualquier medida legislativa o política debe de tener en cuenta el tratamiento del contexto transnacional.

En ese aspecto los esfuerzos de la UE se dirigen sobretudo a la coordinación de todos los agentes participantes en los diferentes ámbitos en donde inciden las drogas, como son la política, la salud, la investigación y la practica diaria en este ámbito, así como la cooperación operativa contra el trafico de drogas

En los últimos años, la Unión Europea ha logrado ir desarrollando una importante aproximación entre los Estados miembros en relación a la compleja y difícil cuestión de las drogas.

Se trata de una estrategia conjunta, multidisciplinar; que se concentra al mismo tiempo en la reducción de la oferta y la demanda, la lucha contra el tráfico ilícito y la acción internacional, que engloba acciones a diferentes niveles:

- En el marco de las competencias comunitarias (salud pública, control sobre los precursores, blanqueo de dinero, ayuda al desarrollo)
- A través de la cooperación estrecha entre los Estados miembros (política exterior, Justicia y Asuntos Internos);
- Indirectamente a través de la participación en las Organizaciones Internacionales.

Este modelo Europeo se refleja en la Estrategia Europea sobre Drogas 2005-2012, que a su vez se traduce en 80 acciones en el Plan de Acción de la UE sobre Drogas 2005-2008, de los que hablaremos más adelante.

2.2. MARCO POLÍTICO Y JURÍDICO DE LA UNIÓN EN MATERIA DE DROGAS

2.2.1. MARCO GENERAL

Si bien no existe una política europea común en materia de drogas, los Estados miembros han sido conscientes en los últimos años de que no pueden solucionar individualmente los problemas relacionados con la droga sin una cooperación efectiva a escala comunitaria.

Por este motivo la Unión ha desarrollado un planteamiento común a través de su Estrategia en materia de drogas y sus correspondientes planes de acción, que se desarrolla en otro apartado de este estudio.

A pesar de la inexistencia de ese marco común, la Unión Europea se apoya en bases jurídicas específicas.

El marco jurídico³ establecido por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) faculta a la Comisión para desempeñar un papel significativo en la lucha contra la droga en un número limitado de ámbitos como el blanqueo de capitales, el comercio de sustancias precursoras y la protección de la salud pública.

En este último ámbito la Comunidad, mediante actividades de información y prevención, entre otras, complementa la acción de los Estados miembros destinada a reducir los riesgos para la salud asociados a la droga. Ejemplos de la legislación comunitaria son una Directiva sobre la prevención del blanqueo de capitales basada en el artículo 57 TCE, un Reglamento sobre sustancias precursoras basado

³ Véase el texto de los Tratados en <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/es/treaties/index.htm>.



en el artículo 95 TCE y una Recomendación del Consejo relativa a la prevención y la reducción de los daños para la salud asociados a la drogodependencia basada en el artículo 152 TCE.

Asimismo el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), que se explicará más adelante, es una agencia comunitaria creada en el marco del TCE.

El título VI del Tratado de la Unión Europea (TUE) aboga por una mayor cooperación para crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, lo que incluye la lucha contra la droga.

Éstos son ámbitos de competencia compartida, donde tanto la Comisión como los Estados miembros gozan del derecho de iniciativa.

La Decisión marco sobre el tráfico de drogas, basada en los artículos 31 y 34 (título VI) del Tratado⁴, y la Decisión del Consejo sobre nuevas sustancias psicoactivas, basada en los artículos 29, 31 y 34 (título VI)⁵, son ejemplos de legislación comunitaria.

Asimismo la cooperación internacional se basa en el título V del Tratado («Política exterior y de seguridad común»).

En los siguientes epígrafes vamos a ir viendo como se concreta este marco general en campos de actuación concretos y en acciones determinadas.

⁴ Decisión marco 2004/757/JAI del Consejo, de 25 de octubre de 2004, relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas, DO L 335 de 11.11.2004.

⁵ Decisión 2005/387/JAI del Consejo, de 10 de mayo de 2005, relativa al intercambio de información, la evaluación de riesgos y el control de nuevas sustancias psicoactivas, DO L 127 de 20.5.2005.

2.2.2. ESTRATEGIA DE DROGAS Y PLANES DE ACCION EUROPEOS

A partir de mediados de los años 80 los Estados miembros intensificaron su colaboración en materia de lucha contra la toxicomanía y el tráfico de drogas. A partir de 1990 se han adoptado varios planes y programas de acción durante los Consejos Europeos para dar una respuesta global a ese fenómeno.

Actualmente, la política de drogas de la UE se articula desde la Estrategia Europea sobre Drogas 2005-2012⁶ (EU Drugs Strategy 2005-2012), adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas los días 16 y 17 de diciembre de 2004, en donde se establece el marco, los objetivos y las prioridades para dos planes de acción consecutivos de cuatro años que presentará la Comisión.

Esta estrategia forma parte del Programa plurianual de La Haya para la consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la UE y ha sido elaborada a partir de la Evaluación Final de la Estrategia sobre Drogas y el Plan de Acción de la UE 2000-2004 (Final Evaluation of the EU Drugs Strategy and EU Action Plan 2000-2004).

La Estrategia fue concebida dentro del marco jurídico vigente de los Tratados UE y CE y esta basada en las respectivas competencias de la Unión, la Comunidad y los Estados miembros individuales, teniendo debidamente en cuenta la subsidiariedad y la proporcionalidad. La Estrategia tiene también en cuenta la futura Constitución de la UE.

⁶ Nota del Consejo, de 22 de noviembre de 2004, sobre la Estrategia de la Unión Europea en materia de drogas para el período 2005-2012 [15074/04 - no publicada en el Diario Oficial]. Y Plan de acción de la UE en materia de lucha contra la droga (2005-2008) [Diario Oficial C 168 de 8.7.2005].



El objetivo de esta estrategia consiste en dar valor añadido a las estrategias nacionales sin dejar de respetar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad establecidos en los Tratados.

La Estrategia se concentra en dos ámbitos políticos, la reducción de la demanda y de la oferta, y en dos asuntos horizontales, la cooperación y la investigación internacional, la información y la evaluación.

Los instrumentos ejecutivos de la Estrategia son dos Planes de Acción consecutivos, en donde se describirán específicamente las acciones e intervenciones que deberán llevarse a cabo. El Plan de Acción de la UE sobre Drogas 2005-2008 (EU Drugs Action Plan 2005-2008), publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) el 8 de julio de 2005, desarrolla la estructura y los objetivos de la Estrategia Europea sobre Drogas 2005-2012. En el año 2008 se realizará una evaluación de impacto con el fin de proponer un segundo Plan de Acción para el período 2009-2012.

La Comisión también ha efectuado una consulta inicial a la sociedad civil sobre la política futura a través de un sitio web específico.

2.2.3. LUCHA CONTRA EL TRÁFICO DE DROGAS

La Oficina Europea de Policía (Europol), que asumió las funciones de la Unidad de Drogas Europol el 1 de julio de 1997⁷, se encarga de luchar contra el tráfico de drogas en la Unión y tiene por misión fomentar el desarrollo de una mejor cooperación policial y aduanera entre los Estados miembros.

⁷ *Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, relativo al establecimiento del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol)*

Además de los programas de acción en materia de intercambio y formación del personal de las administraciones nacionales para luchar contra la delincuencia organizada en general (OISIN, GROTIUS, FALCONE), se han adoptado distintos instrumentos jurídicos para reprimir el tráfico de drogas gracias a una aproximación de las legislaciones de los Estados miembros, un acuerdo entre los servicios de policía y las aduanas y una mejora del intercambio de información entre ellos.

En el Consejo Europeo de Tampere los Estados miembros se comprometieron a intensificar la cooperación policial y judicial en materia penal por lo que se refiere a algunas formas de criminalidad especialmente graves. El tráfico de drogas se enuncia explícitamente como una de estas formas en el apartado 43 de las conclusiones del Consejo. A este respecto, durante el año 2001 se creó un sistema de intercambio de muestras de productos regulados con el fin de prevenir y detectar las infracciones penales y se propuso crear una red europea de prevención, detección de infracciones penales e investigación y seguimiento de las drogas de síntesis.

La armonización de la legislación penal en materia de tráfico de drogas está prevista en el Tratado de Amsterdam (artículo 31 del Tratado de la UE revisado). Se trata de adoptar definiciones, tipificaciones penales y sanciones comunes para que la diversidad jurídica existente en la Unión no beneficie a los traficantes. El Consejo Europeo de Tampere del 15 y 16 de octubre de 1999 (punto 48 de las conclusiones) recordó estos objetivos así como el plazo para su adopción: 2004.

El plan de acción antidroga de la Unión Europea (2000-2004) pedía explícitamente a la Comisión proponer medidas para instaurar normas mínimas relativas a los elementos



constitutivos de infracción y las penas aplicables al tráfico de drogas. Con el fin de responder a esta exigencia se presentó una propuesta de Decisión marco del Consejo en el 2001.

La lucha contra el tráfico de drogas también está vinculada a la lucha contra el blanqueo de capitales procedentes de este tráfico. Una Directiva adoptada en 1991 establece las normas que deben respetar las entidades de crédito y las instituciones financieras, que pueden negarse a efectuar las operaciones que les parezcan sospechosas. Actualmente se está estudiando la extensión y el reforzamiento de su campo de acción, a raíz de la nueva propuesta de Directiva transmitida al Consejo en julio de 1999.

- Acuerdos policiales y aduaneros

Su objetivo es promover y hacer posible un alto nivel de comunicación y cooperación entre los servicios para conseguir la represión efectiva y eficaz en materia de droga.

Resolución del Consejo de 29 de noviembre de 1996 sobre el establecimiento de acuerdos policiales y aduaneros en la lucha contra la droga [Diario Oficial C 375 de 12.12.1996].

- Cooperación entre las autoridades aduaneras y las empresas

Se pretende consolidar la relación de cooperación ya existente entre las autoridades aduaneras de los Estados miembros y organizaciones empresariales.

Acción Común 96/698/JAI de 29 noviembre de 1996 adoptada por el Consejo, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, sobre la cooperación entre las autoridades aduaneras y las organizaciones empresariales para luchar contra el tráfico de drogas [Diario Oficial L 322 de 12.12.1996].

- Aproximación de las legislaciones de los Estados miembros.

La Unión Europea se propone reforzar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la toxicomanía y el tráfico de drogas mediante la aproximación de sus legislaciones y prácticas.

Acción común 96/750/JAI, de 17 de diciembre de 1996, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativa a la aproximación de las legislaciones y de las prácticas entre los Estados miembros de la Unión Europea con el fin de luchar contra la toxicomanía y de prevenir y luchar contra el tráfico ilícito de drogas [Diario Oficial L 342 de 31.12.1996].

Así como coordinar más eficazmente y mejorar la estrategia de la Unión Europea de lucha contra el tráfico ilícito de drogas, y especialmente, mejorar la cooperación penal en este ámbito.

Resolución del Consejo 97/C 10/02 del 20 de diciembre de 1996, sobre sentencias relativas a infracciones graves en materia de tráfico de drogas [Diario Oficial C 10 de 11.01.1997].

- Criterios de fijación de los controles y de la recogida de información aduanera y política.

El objetivo es integrar mejor la información policial y aduanera para planificar con eficacia las medidas represivas en el marco de la lucha contra el tráfico de drogas.

Acción común 97/372/JAI, de 09 de junio de 1997, adoptada por el Consejo con arreglo al artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la precisión de los criterios de fijación de objetivos, los métodos de selección, etc. y la recogida de información aduanera y policial [Diario Oficial L 159 de 17.06.1997].



- Transmisión legal de muestras de estupefacientes

El objetivo es instaurar un sistema que permita el envío legal entre los Estados miembros de muestras de estupefacientes ilícitos.

Recomendación del Consejo de 30 de marzo de 2004 sobre directrices para la toma de muestras de drogas incautadas (Diario Oficial n° C 086 de 06/04/2004 p. 0010 - 0011)

Decisión 2001/49/JAI del Consejo, de 28 de mayo del 2001, sobre el envío de muestras de sustancias controladas [Diario Oficial L 150 de 06.06.2001].

- Delitos y penas aplicables

El objetivo de la Decisión marco que se indica es luchar contra el tráfico de drogas, a fin de limitar el abastecimiento y el consumo de drogas. Establece las normas mínimas que deberán cumplir los Estados miembros.

Decisión marco 2004/757/JAI del Consejo, de 25 de octubre de 2004, relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas.

- Represión del tráfico ilícito de drogas en alta mar

Aprobación por los Estados miembros de la Unión Europea del convenio relativo a la represión por las administraciones aduaneras del tráfico ilícito de drogas en alta mar.

Iniciativa del Reino de España con vistas a la adopción del Acto del Consejo por el que se celebra, de conformidad con el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la represión por las administraciones aduaneras del tráfico ilícito de drogas en alta mar [Diario Oficial C 45 de 19.2.2002].

- Metodología de investigación operativa

Definir un método de investigación simultáneo que permite identificar las actividades vinculadas al tráfico de drogas así como la estructura financiera y el patrimonio cuyos beneficiarios a las personas vinculadas al tráfico.

Recomendación del Consejo de 25 de abril de 2002 sobre mejora de la metodología de investigación operativa en la lucha contra la delincuencia vinculada al tráfico organizado de drogas: investigación de la organización por tráfico de drogas y simultáneamente investigación económico-patrimonial de la misma [Diario Oficial C 114 de 15.05.2002].

2.2.4. LUCHA CONTRA LA PRODUCCIÓN DE DROGAS

Los llamados "precursores" son sustancias químicas utilizadas en la producción farmacéutica de drogas ilícitas. El control de los precursores encuentra su base jurídica en el Convenio de la ONU contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1998. En la Comunidad, el Reglamento (CEE) n° 3677/90 del Consejo y la Directiva 92/109/CEE garantizan la aplicación del convenio previendo autorizaciones de exportación, sistemas de control y licencias.

El Reglamento de 1990, modificado en 1992 y 1997, impide el desvío de algunos productos químicos para la fabricación ilícita de estupefacientes y algunas sustancias psicotrópicas. En 1997 una acción común destinada a combatir las drogas de síntesis permitió instaurar un sistema de alerta.

- Estupefacientes y sustancias psicotrópicas: aspecto externo

El Reglamento tiene por objetivo impedir el desvío de sustancias objeto de intercambios regulares entre la Comunidad y terceros países cuando se destinen a la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.



Reglamento (CEE) n° 3677/90 del Consejo, de 13 de diciembre de 1990, relativo a las medidas que deben adoptarse para impedir el desvío de determinadas sustancias para la fabricación ilícita de estupefacientes y de sustancias. Modificado posteriormente por Reglamento (CEE) n° 9

900/92; Reglamento (CEE) n° 3769/92; Reglamento (CE) n° 1116/2001 y Reglamento (CE) n° 988/2002, así como otros actos conexos.

- Precursores de drogas: aspecto interno

La Unión Europea establece medidas armonizadas de control y supervisión intracomunitarias de determinadas sustancias, los precursores, frecuentemente utilizadas para la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias psicotrópicas, con objeto de evitar el desvío de dichas sustancias.

Reglamento (CE) n° 1277/2005 de la Comisión, de 27 de julio de 2005, por el que se establecen normas de aplicación para el Reglamento (CE) n° 273/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre precursores de drogas, y para el Reglamento (CE) n° 1111/2005 del Consejo, por el que se establecen normas para la vigilancia del comercio de precursores de drogas entre la Comunidad y terceros países Texto perinente a efectos del EEE t

- Intercambio de información sobre las drogas

Su objetivo es reforzar la cooperación en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas.

Acción común 96/699/JAI, de 29 de noviembre de 1996, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa al intercambio de información sobre la descripción del perfil químico de las drogas para facilitar la mejora

de la cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra el tráfico de drogas [Diario Oficial L 322 de 12.12.1996].

- Red europea de laboratorios

Tiene como objeto constituir una red europea de laboratorios encargada de efectuar análisis específicos con el fin de determinar el origen y perfil de las drogas de síntesis.

Iniciativa de Suecia para la aprobación de una decisión JAI del Consejo que crea un sistema de análisis específico de policía científica para determinar el perfil de las drogas de síntesis [Diario Oficial C 10 de 12.01.2001].

- Intercambio de información, evaluación de riesgos y control de nuevas sustancias psicoactivas

La Decisión establece un mecanismo de intercambio rápido de información sobre nuevas sustancias psicoactivas, la evaluación de riesgos por un Comité científico y un procedimiento europeo de control de las sustancias notificadas. Sustituye a la acción común relativa a nuevas drogas sintéticas de 1997.

Decisión del Consejo, de 10 de mayo de 2005, relativa al intercambio de información, la evaluación de riesgos y el control de nuevas sustancias psicoactivas.

2.2.5. TOXICOMANÍA

La cooperación europea para luchar contra la toxicomanía tiene por objeto completar la acción de los Estados miembros "dirigida a reducir los daños a la salud producidos por las drogas, incluidas la información y la prevención" (artículo 152 del Tratado CE). Concretamente, se basa en el Cuarto plan de acción en materia de lucha contra la droga, así como en el Primer programa de acción comunitario para la prevención de la toxicomanía, que abarcó el período 1996-2000.



La nueva estrategia en materia de salud prevé un nuevo programa de acción global (Decisión 1786/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de septiembre de 2002 relativa a la adopción de un programa de acción comunitario⁸ en el ámbito de la salud pública 2003-2008) que reemplaza a los ocho programas de acción en materia de salud, incluido el de la prevención de toxicomanías.

Por otro lado con la 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 L 165 de 3.7.2003] se pretende alcanzar el segundo objetivo de la Estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2002-2004), es decir, reducir sustancialmente en un plazo de cinco años la incidencia de los daños para la salud relacionados con las drogas (SIDA, hepatitis B y C, tuberculosis, etc.) y el número de fallecimientos relacionados con ellas.

2.2.6. FISCALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE DROGAS LEGALES

La UE ha desarrollado también una normativa en materia de fiscalización administrativa de las llamadas drogas legales.

Se incide en la política publicitaria tanto del alcohol, tabaco y medicamentos (Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva)

⁸ Decisión 1786/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, por la que se adopta un programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública (2003-2008) [Diario Oficial L 271 de 9.10.2002].

En cuanto al Tabaco la Directiva 2003/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad y de patrocinio de los productos del tabaco, tiene por objeto prohibir en la Unión Europea la publicidad de los productos del tabaco en la prensa y otras publicaciones impresas, las emisiones de radio y los servicios de la sociedad de la información, así como el patrocinio de manifestaciones que tengan efectos transfronterizos y cuyo objetivo sea la promoción de los productos del tabaco.

Asimismo la Recomendación 2003/54/CE del Consejo, de 2 de diciembre de 2002, relativa a la prevención del tabaquismo y a una serie de iniciativas destinadas a mejorar la lucha contra el tabaco [Diario Oficial L 22 de 21.1.2003], ya incitaba a los Estados miembros a que mejoren la lucha contra el tabaquismo, en particular con vistas a intensificar la prevención del tabaquismo entre los niños y los adolescentes.

En cuanto al alcohol, las Conclusiones del Consejo, de 5 de junio de 2001, sobre una estrategia comunitaria para reducir los daños derivados del consumo de alcohol [Diario Oficial C 175 de 20.6.2001] determinan que el alcohol es uno de los principales factores determinantes de la salud en la Unión Europea (UE). De esta forma las conclusiones del Consejo se inscriben en el marco de iniciativas más amplias aplicadas en el ámbito europeo⁹.

⁹ Decisión 1786/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la adopción de un programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública (2003-2008) [Diario Oficial L 271 de 9.10.2002].



En cuanto a los medicamentos de uso humano la Directiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de noviembre de 2001, establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano [DO L 311 de 28.11.2001]. El código comunitario reagrupa en un solo acto todas las disposiciones vigentes en materia de autorización de comercialización, producción, distribución y publicidad de los medicamentos para uso humano.

2.2.7. INFORMACIÓN, EVALUACIÓN E INVESTIGACION

La UE ha tenido en cuenta la evolución constante que se manifiesta en el fenómeno de las drogas, por ello han desarrollado una política específica en torno a la evaluación e investigación.

El trabajo de la UE en torno a estos tres elementos ha sido básicamente el siguiente:

a) Información

La Unión Europea creó en 1993 en Lisboa, el Observatorio Europeo de la Droga y de las Toxicomanías¹⁰ (OEDT en español y EMCDDA en inglés). El OEDT cumple su papel basándose en puntos de contactos nacionales en los Estados miembros que forman la red ReitoX¹¹. Asimismo el Observatorio participa en el sistema de información rápido sobre las nuevas drogas sintéticas.

¹⁰ Reglamento (CEE) n° 302/93 del Consejo, de 8 de febrero de 1993, por el que se crea un Observatorio europeo de la droga y las toxicomanías. Modificado por el Reglamento (CE) n 3294/94, de 22 de diciembre de 1994 y por el Reglamento (CE) n° 2220/2000 del Consejo, de 28 de septiembre de 2000.

¹¹ Resolución del Consejo y de los ministros de sanidad de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 16 de mayo de 1989, relativa a la red europea de datos sanitarios en materia de toxicomanía. Diario Oficial C 185 de 22.07.1989

El OEDT (EMCDDA) ha desarrollado dos importantes bases de datos:

1.- "Base de Datos Legal Europea sobre las Drogas" (ELDD) que contiene información sobre la legislación europea relativa a la droga en los 25 Estados miembros y en Noruega.

2.- "Acción de Intercambio sobre la Reducción de la Demanda de Droga" (EDDRA) sistema multilingüe de información en línea y recogida de datos sobre las mejores prácticas en respuesta al consumo de droga en la Unión Europea.

La Comisión Europea realiza regularmente investigaciones de opinión (Eurobarómetro) que se orientan sobre los jóvenes y la droga. Se ha realizado una encuesta en 2002 y otra en 2004. El Plan de Acción 2005-2005 prevé otra investigación en 2008.

b) Evaluación

En 2004, la Comisión Europea llevó a cabo la evaluación final de la Estrategia europea de lucha contra la droga y del plan de Acción 2000-2004 (COM (2004) 707 final), en cooperación con el OEDT y Europol. El "Plan de Acción de Lucha Contra la Droga 2005-2008" es el primero en tener en cuenta la evaluación de los resultados del precedente. La Comisión Europea presentará un informe anual de progreso y organizará un estudio de impacto antes de presentar el Plan de Acción siguiente.

c) Investigación

El "Sexto Programa Marco de Investigación", en curso actualmente, permite a la Comisión Europea (Justicia y Asuntos Interiores) financiar investigaciones sobre el uso de drogas ilícitas. (La Unión Europea ha financiado proyectos sobre el consumo de drogas en las mujeres embarazadas, sobre los efectos del abuso de droga sobre el cerebro



y sobre la eficacia de los tratamientos y de la rehabilitación).

2.2.8. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La Unión Europea lucha también contra la droga en el marco de sus relaciones exteriores. Esta dimensión se integra en la cooperación al desarrollo (en los acuerdos con terceros países existen cláusulas específicas) y la UE apoya desde 1987 la acción de las Naciones Unidas y su programa para el control internacional de las drogas.

Desde 1995 se han celebrado distintos acuerdos entre la Comunidad Europea y países de América Latina (México, Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) en el ámbito de los precursores y los productos químicos utilizados para la fabricación de drogas. El Reglamento nº 2046/97 del Consejo, de 13 de octubre de 1997 estableció un marco de cooperación Norte-Sur para apoyar a los países en vías de desarrollo en su combate contra la droga y la toxicomanía. Se han establecido algunas cooperaciones regionales (por ejemplo, en el Caribe). El apoyo de la UE también se manifiesta a través del programa de asistencia PHARE para los países de Europa Central y Oriental y del programa TACIS para Rusia y los otros países de CEI, así como a través de los acuerdos de asociación entre la Unión y los países del Mediterráneo.

2.3. EL ENFOQUE INSTITUCIONAL

El principal grupo de trabajo en materia de drogas del Consejo de la UE es el Grupo Horizontal Drogas (GHD). Se trata de un grupo interdisciplinario que aborda la problemática de la droga desde todas sus perspectivas y actúa como grupo coordinador en el Consejo de todas las cuestiones relacionadas con las

drogas. Las decisiones del GHD se elevan directamente a COREPER II.

El COREPER es el "Comité de Representantes Permanentes" previsto en el artículo 207 del Tratado de Roma. Cada uno de los Estados Miembros tiene una representación permanente en Bruselas que está encabezada por un representante permanente. La reunión de estos representantes se denomina COREPER.

El órgano encargado de la coordinación de la política de drogas en la Comisión Europea es la Unidad Coordinadora de Drogas, de la Dirección General de Justicia y Asuntos de Interior.

En materia de relaciones exteriores el órgano encargado de la coordinación de la política de drogas es la Unidad de Drogas de la Dirección General de Relaciones Exteriores.

Para recoger datos, la acción de la Unión se basa en el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), ya comentado.

La Oficina Europea de Policía (Europol), que asumió las funciones de la Unidad de Drogas Europol el 1 de julio de 1999, se encarga de luchar contra el tráfico de drogas en la Unión y tiene por misión fomentar el desarrollo de una mejor cooperación policial y aduanera entre los Estados miembros.

OTRAS "INSTITUCIONES" DE AMBITO EUROPEO

El Grupo de Cooperación para Combatir el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas (Grupo Pompidou) es un Acuerdo parcial en el seno del Consejo de Europa adoptado en 1971. Se trata de una forma de cooperación, un foro de intercambio de información y opiniones de carácter multidisciplinar (reducción de la demanda y de la oferta de drogas) que



propicia la cooperación a nivel gubernamental permitiendo a ciertos Estados miembros emprender ciertas actividades que no pueden ser alcanzadas por todos los estados miembros del Consejo de Europa. En consecuencia, sólo los estados interesados participan en la actividad y soportan los gastos. España forma parte del Grupo Pompidou desde 1984.

Su objetivo principal es aportar una asistencia práctica a los responsables de la elaboración de las políticas, a los profesionales y a toda persona que trabaja en este ámbito. Presta una especial atención a las relaciones con los países de Europa Central y Oriental.

El denominado Grupo de Dublín es un grupo informal de los Estados Miembros de la UE y varios terceros países, de intercambio de información sobre los problemas mundiales y regionales sobre drogas, del que España forma parte. La UE tiene en cuenta a este Grupo como mecanismo flexible e informal de consulta y coordinación para los problemas globales, regionales y específicos de cada país en materia de producción, tráfico y demanda de drogas ilícitas

El Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de drogas entre la UE, América Latina y Caribe, creado en 1995 y que celebra reuniones anuales para el fomento de la cooperación sobre drogas.

3. ESPAÑA EN EL CONTEXTO EUROPEO E INTERNACIONAL

3.1. LA REGULACIÓN INTERNA

En Octubre de 1984, el Congreso de los Diputados, a raíz del Debate sobre el Estado de la Nación, acordó por unanimidad encargar al Gobierno el desarrollo de un Plan Nacional

sobre Drogas, que finalmente fue aprobado por el Consejo de Ministros el día 24 de julio de 1985.

La Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (adscrita actualmente al Ministerio de Sanidad) es la encargada de la dirección, impulso, coordinación general y supervisión de los servicios encargados de la actualización y ejecución del Plan Nacional sobre Drogas, bajo la dirección del Secretario General de Sanidad (Real Decreto 1555/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo (BOE de 26 junio 2004).

El PNSD se organiza en un primer nivel con otros Ministerios implicados a través de un Grupo Interministerial (del que forman parte los Ministros de Justicia, Educación y Cultura, Interior, Trabajo y Asuntos Sociales, así como los Secretarios de Estado de Hacienda, Economía y de Relaciones con las Cortes); y en un segundo nivel con las CC.AA. a través de dos órganos: La Conferencia Sectorial, como órgano de decisión política, formado por los miembros del Grupo Interministerial y los Consejeros responsables de la política de drogodependencias en el ámbito autonómico y, la Comisión Interautonómica, presidida por la Delegada del Gobierno para el PNSD, de la que forman parte los responsables directos de los Planes Autonómicos sobre Drogas existentes en las 17 CC.AA. y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, que eleva propuestas de carácter técnico a la Conferencia Sectorial y ejecuta las directrices emanadas de la misma.

La participación de la sociedad civil (Organizaciones no Gubernamentales, iniciativa privada, fundaciones, empresas, etc.) se articula mediante variadas fórmulas de cooperación, por ejemplo a través del Real Decreto 235



/2005, de 4 de marzo, por el que se regula el Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social (BOE nº 66 de 4 de marzo y corrección de errores por BOE nº 78 de 1-4-2005) o la creación de un Foro "La Sociedad ante las Drogas" que se constituyó el 24 de febrero de 2005.

Por otro lado, la Estrategia Nacional Sobre Drogas 2000-2008 fue aprobada por Real Decreto 1911/1999, de 17 de diciembre, y constituyó una puesta al día del Plan Nacional sobre Drogas aprobado en 1985, siguiendo las directrices marcadas en la XX Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas, celebrada en junio de 1998. Asimismo el Plan de Acción 2005-08 se presentó ante la Comisión Mixta Congreso-Senado para el Estudio del Problema de las Drogas el 17 de marzo de 2005 y tiene como finalidad movilizar recursos e iniciativas para avanzar y dar un nuevo impulso a la Estrategia Nacional sobre Drogas.

Desde el punto de vista de la normativa sobre drogas en España, que obviamente por su extensión no es objeto de este artículo, hay que tener en cuenta tanto el Derecho estatal, la legislación autonómica, los tratados internacionales multilaterales y bilaterales suscritos por España, como la normativa emanada de las instituciones de la Unión Europea.

Por otro lado es importante tener también en cuenta otros textos no normativos como son las Circulares, Instrucciones y Consultas de la Fiscalía General del Estado, así como de aquellos organismos de la Administración General del Estado (Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, Dirección General de la Policía, Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios, Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Departamento de Aduanas e Impuestos Especia-

les, etc.) con competencias en la materia, y los informes parlamentarios de la Comisión Mixta Congreso-Senado para el Estudio del problema de la droga, dada la especial influencia que los trabajos de la misma han venido ejerciendo en la política sobre drogas en España desde su constitución en la IV Legislatura.

3.2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE ESPAÑA

España participa a nivel internacional en materia de drogas de forma activa en todos los foros multilaterales en los que se trata este fenómeno así como el desarrollo de las relaciones de colaboración bilateral con otros países.

Los principios en los que se basa esta participación son los siguientes:

1. Compromiso activo de España en el debate internacional de drogas.
2. Enfoque global del problema de las drogas, nivelando las políticas de demanda y oferta.
3. Asunción del principio de responsabilidad compartida.
4. Mejora de los sistemas de prevención frente a nuevos patrones de consumo y nuevos fenómenos como las drogas de síntesis.
5. Defensa de una política común en materia de drogas en el seno de la Unión Europea.
6. Desarrollo de los mecanismos regionales de colaboración y cooperación con Iberoamérica y la cuenca mediterránea.
7. Incremento de los sistemas de formación, información y colaboración en materia de lucha contra el tráfico de drogas y el crimen organizado relacionado con dicho tráfico, y otros delitos conexos.



8. Reforzamiento de la cooperación internacional en la lucha contra el blanqueo de capitales.
9. Mejora del intercambio de información contra el comercio ilícito de precursores.

En el ámbito de la Unión Europea, la Estrategia de la Unión Europea sobre Drogas 2005-2012 constituye el marco adecuado para la aplicación de una política integral sobre drogas. Su desarrollo a partir del Plan de Acción 2005-2008 marca el camino a seguir. Asimismo, España participa activamente en los trabajos que realiza el Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías (OEDT) y la Unidad de Drogas de Europol (UDE/Europol).

España también es miembro del Grupo Dublín, grupo informal de los Estados Miembros de la UE y varios terceros países, de intercambio de información sobre los problemas mundiales y regionales sobre drogas.

Entre los foros de relación con la Unión Europea con otras regiones del mundo, España participa en el Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de drogas entre la UE, América Latina y Caribe, creado en 1995 y que celebra reuniones anuales para el fomento de la cooperación sobre drogas.

España participa también en los trabajos del Grupo Pompidou del Consejo de Europa. Se trata de un grupo interdisciplinar que aborda materias de reducción de la oferta y demanda de drogas ilegales.

En el marco de Naciones Unidas, España ha incorporado a su ordenamiento jurídico las Convenciones suscritas en la lucha contra la droga. Por su trascendencia hay que destacar los trabajos de España en la aplicación de las medidas contenidas en la Declaración Política aprobada en Nueva York los días 8 a 10 de junio de 1998, los Principios rectores

de la reducción de la demanda de drogas y las Medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas.

Existe una colaboración estrecha con la Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas (ONUDD) de Viena a través de la que se financian proyectos de cooperación en diversas regiones del mundo y, en especial, en Iberoamérica.

En Iberoamérica, se llevan a cabo proyectos de cooperación a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA, y se celebran diversos seminarios de capacitación en materia de drogas, con la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Grupo Financiero de Acción Internacional (GAFI) analiza la prevención y el blanqueo de capitales. España ostentó la Presidencia del GAFI XII (2000-2001).

En cuanto a las relaciones bilaterales, España ha concluido diversos Acuerdos bilaterales y desarrolla fluidas relaciones de colaboración con la mayor parte de los países iberoamericanos y europeos, con Estados Unidos y con Marruecos.

BIBLIOGRAFÍA Y ENLACES

Aureano, Guillermo R. (2001) "Drogas y Democracia en los Foros Multilaterales", Artículo preparado para el seminario "Démocratie et gouvernance mondiale : quelles régulations pour le 21^e siècle ?", organizado por el Programa MOST de la UNESCO en ocasión del Foro Social Mundial (Porto Alegre, 29 y 30 de enero del 2001)



Cécile Marte, Cécile; Ballotta, Danillo (Septiembre–Octubre 2002). "Examen de las estrategias nacionales sobre drogas y de los mecanismos de coordinación en la UE". Drugneteuropa (Boletín de noticias bimestral del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías)

Comisión de las Comunidades Europeas. (2006) "LIBRO VERDE sobre el papel de la sociedad civil en la política de la Unión Europea en materia de drogas " COM(2006) 316 final

Joep Oomen, Joep; Montañés Virginia. (2006) "Cannabis Social Clubs". Boletín de ENCOD Sobre la Política de Drogas en Europa Nr. 21. Septiembre de 2006.

Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (2005). Informe Anual "El Problema de la Drogodependencia en Europa". OEDT 2005.

Sánchez Tomás, José Miguel (2002) "Derecho de las Drogas y las Drogodependencias". Madrid. FAD

VVAA: "Legislación Española sobre Drogas" (2005), Vol. I y II. PNSD

ENLACES de paginas web sobre drogas y drogodependencia.

(se señalan los más básicos. Para mayor información se remite a la página del PNSD en su apartado "enlaces", donde se contiene un importante número de vínculos a paginas web sobre drogodependencias)

<http://www.pnsd.msc.es/home.htm>

Plan Nacional Sobre Drogas (España)- Ministerio de Sanidad:

http://www.coe.int/T/dg3/pompidou/default_en.asp

Consejo de Europa - Grupo Pompidou:

<http://www.encod.org>

Para una visión crítica de la política internacional sobre drogas puede visitarse la página del ENCOD (Red Coalición Europea por Políticas de Drogas Justas y Eficaces):

<http://register.consilium.eu.int> con la denominación de CORDROGUE.

Acceso a los documentos presentados en el GRUPO HORIZONTAL DE DROGAS se puede acceder a través de la página web del Consejo de la UE

<http://www.emcdda.europa.eu/>

Observatorio Europeo Sobre la Droga y la Drogodependencia (OEDT-EMCDDA):

http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/drugs/fsj_drugs_intro_en.htm

Unidad Coordinadora de Drogas, de la Dirección General de Justicia y Asuntos de Interior

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/drugs/index.htm

Unidad de Drogas de la Dirección General de Relaciones Exteriores 18

ENLACES sobre legislación europea en materia de drogas.

<http://eur-lex.europa.eu>.

Acceso directo y gratuito a la legislación de la Unión Europea. El sistema permite consultar el Diario Oficial de la Unión Europea y, entre otras cosas, incluye los tratados, la legislación, la jurisprudencia y los trabajos preparatorios de la legislación

<http://europa.eu/scadplus/>.

Síntesis de Legislación de la Unión Europea. Este sitio presenta una síntesis clara y precisa de la legislación de la UE en cada una de sus áreas temáticas. Haga clic sobre el tema que desee para obtener una explicación accesible sobre la legislación existente en la materia.



<http://eldd.emcdda.europa.eu/>.

Página de la Base de Datos Europea sobre Legislación en Drogas (ELDD), perteneciente al Observatorio Europeo sobre las Drogas y las Toximanías (OEDT-EMCDDA). Es un importante archivo online de legislación europea relativa a drogas, se tiene acceso a los textos legislativos de la UE y a perfiles por países.

<http://www.lasdrogas.info/index.php?op=Leyes>

Apartado sobre legislación de la página web del IEANET (Instituto para el Estudio de las Adicciones).