CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

Bruselas, 30 de junio de 2004 (06.08)
(OR. en)

10999/04

CORDROGUE 53

NOTA

de la:	Presidencia neerlandesa
al:	Grupo horizontal "Drogas"
n.º doc. prec.:	9595/04 CORDROGUE 36 + REV 1
Asunto:	Estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2005–2012)

Antecedentes

El 8 de junio de 2004, el Consejo decidió que debía ponerse en práctica una estrategia integrada y equilibrada en materia de lucha contra la droga para después de 2004.[1] El marco y las prioridades establecidos en la nueva Estrategia deben sentar las bases de dos Planes de acción de la UE trienales consecutivos en materia de lucha contra la droga (cada uno seguido de un periodo anual de evaluación).

Esta nueva Estrategia en materia de droga está basada, en primer lugar y principalmente, en los principios fundamentales del Derecho comunitario y, en cada uno de los aspectos, respeta los valores fundadores de la Unión: respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y los derechos humanos. Pretende proteger y mejorar el bienestar de la sociedad y de las personas, ofrecer un nivel elevado de seguridad para el público en general y seguir un planteamiento del problema de la droga equilibrado e integrado.

[1] CORDROGUE 36: documento de la Presidencia irlandesa al GHD en la conferencia de Dublín – "Estrategia europea en materia de lucha contra la droga – Procedimiento", 10 y 11 de mayo de 2004.

La Estrategia tiene en cuenta los convenios internacionales pertinentes. La Convención Única sobre Estupefacientes de la ONU (1961), el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas (1971) y la Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (1988) son los principales instrumentos jurídicos para controlar la disponibilidad de estupefacientes. Además, la Sesión especial de la Asamblea General de la ONU sobre droga de 1998 confirmó la importancia del planteamiento integrado y equilibrado, en el que la reducción de la oferta y de la demanda son elementos que se refuerzan mutuamente en la política en materia de droga.

Para lograr un planteamiento comunitario en relación con el problema de la droga, la Estrategia parte de las bases jurídicas establecidas en los actuales Tratados de la UE y la CE (artículo 152 TCE, letra e) del apartado 1 del artículo 31, letra b) del apartado 2 del artículo 34 y Título V del TUE) y también tiene en cuenta la futura Constitución de la UE (artículos I-15, I-39, III-172, III-179 y III-206 y otros).

Con arreglo a las disposiciones pertinentes del Tratado de la UE, la presente Estrategia destaca la importancia de prestar atención a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en todas las actividades emprendidas. La Estrategia pretende asimismo dar cabida a unas dinámicas y potencialidades locales, regionales, nacionales y transnacionales. También se tienen en cuenta los imperativos organizativos y financieros de los Estados miembros y de las instituciones de la UE.

Por último, la presente Estrategia tiene en cuenta la Estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2000-2004), el Plan de Acción de la UE en materia de drogas 2000-2004, la evaluación intermedia del Plan de Acción, la respuesta del Consejo a dicha evaluación intermedia y los resultados de la evaluación final.

§1. Introducción

El problema de la droga puede contemplarse desde varias perspectivas, incluidas la política, la de la investigación y de la práctica diaria en este ámbito. La legislación y las políticas a través de las que finalmente se plasmará el planteamiento tendrán que tener en cuenta todos estos aspectos.

A la vista de los Tratados, de otros documentos de políticas europeas pertinentes y de la experiencia de la última década, el Consejo identifica dos objetivos generales en materia de droga. Pueden presentarse del siguiente modo:

- la UE pretende contribuir a la consecución de un alto nivel de protección de la salud, el bienestar y la cohesión social al complementar la actuación de los Estados miembros en la reducción de los daños para la salud derivados de la droga, incluidas la información y la prevención;
- la UE y sus Estados miembros pretenden garantizar un nivel elevado de seguridad para el público en general, al actuar contra la producción de droga a gran escala, el tráfico transfronterizo de droga y el desvío de precursores, y al intensificar la actuación preventiva contra la delincuencia derivada de la droga, mediante una cooperación eficaz enmarcada en un planteamiento común.

Este planteamiento integrado, multidisciplinario y equilibrado que combina la reducción de la demanda y de la oferta seguirá siendo la base del planteamiento de la UE relativo al problema de la droga en el futuro. Dicho planteamiento requiere cooperación y coordinación. Habida cuenta de la naturaleza horizontal del problema, será preciso lograr la citada cooperación y coordinación no sólo en numerosos sectores, como el bienestar, la salud, la educación, y la justicia y los asuntos de interior, sino también en las relaciones con Estados no miembros y los foros internacionales pertinentes. 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.

Esta nueva Estrategia en materia de droga propone recurrir a instrumentos existentes en lugar de crear nuevos. Por otra parte, pide explícitamente un planteamiento 'temático' o 'regional' de los problemas derivados de la droga, lo que significa que los Estados miembros que padezcan un problema común puedan examinar la opción de una cooperación (operativa) intensificada, en especial en cuestiones operativas, para tratarlo de un modo eficaz y efectivo. Otros Estados miembros, que puedan no padecer los mismos problemas, decidirán libremente si participan o no en cualquier iniciativa de este tipo.

La Estrategia se concentra en dos ámbitos políticos, la reducción de la demanda y de la oferta, y en dos asuntos horizontales, la cooperación internacional y la información y la evaluación. Para facilitar la aplicación práctica, se recomienda desarrollar dos planes de acción en materia de droga consecutivos, basados en la presente Estrategia, que describan intervenciones y actuaciones específicas.

Se pide a la Comisión que elabore planes de acción para su estudio por el Consejo (para los periodos 2005-2007 y 2009-2011, pues los años 2008 y 2012 se reservan para evaluar los respectivos planes de acción) de acuerdo con el Parlamento Europeo, el OEDT y Europol, y consultando a las organizaciones de la sociedad civil pertinentes. La presente Estrategia en materia de droga 2005-2012 sentará las bases para la elaboración de los citados planes de acción.

Teniendo en cuenta tanto la situación actual de la droga en cada uno de los 25 Estados miembros como las diferencias en la situación de la droga entre regiones, Estados miembros y grupos de Estados miembros, se seleccionarán actuaciones para su inclusión en planes de acción sobre la base de cinco criterios:

1. Las actuaciones a escala de la UE deben ofrecer un valor añadido claro y sus resultados deben ser tangibles y realistas. Los resultados buscados deben establecerse previamente.
2. Los planes de acción deben prever expresamente el calendario de realización de las actuaciones (preferiblemente el periodo del plan de acción), así como los responsables de su ejecución y de informar sobre sus avances.
3. Las actividades deben contribuir directamente al logro de al menos uno de los objetivos o prioridades establecidos en la Estrategia.
4. Las intervenciones deben ser financieramente razonables y proporcionadas.
5. Debe existir un número limitado de intervenciones o actividades en cada ámbito.

Se pide a la Comisión que se encargue particularmente de la creación de vínculos entre iniciativas en los ámbitos de la reducción de la demanda y de la oferta. A este respecto, la Comisión y el Consejo aprovecharán constantemente los conocimientos y la experiencia existentes en organizaciones especializadas, tanto en la UE (el OEDT y Europol) como fuera (el Consejo de Europa y la ONUDD). También se alentará a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo a que garanticen una clara coordinación de sus propias actividades en materia de droga. En el Consejo, el Grupo Horizontal "Drogas" (GHD) desempeñará un papel esencial en dicho esfuerzo.

A finales de 2012, deben haberse registrado avances en todas las prioridades en los ámbitos definidos en la Estrategia, lo que se conseguirá mediante intervenciones y actuaciones a escala de Estados miembros individuales, de grupos de Estados miembros o de la UE en su conjunto y en cooperación con países terceros y organizaciones internacionales como el Consejo de Europea y las Naciones Unidas. La Comisión realizará la evaluación de los planes de acción en materia de droga, en cooperación con el OEDT, Europol y los Estados miembros.

§ 2. Coordinación

Para conseguir un planteamiento integrado, multidisciplinario y equilibrado del problema, debería desarrollarse un nuevo mecanismo de coordinación a nivel europeo. Los planes de acción deberían incluir actuaciones que contribuyan a un mayor desarrollo de los mecanismos europeos de coordinación.

La adhesión de diez nuevos países a la Unión Europea hace que el asunto de la coordinación sea aún más acuciante. A finales de 2003, la Comisión Europea difundió una comunicación sobre el tema.[2] La presente Estrategia pretende tener en cuenta las opiniones manifestadas por los Estados miembros y la Comisión sobre coordinación en el ámbito de la política en materia de droga.

La coordinación de la política en materia de droga a escala europea debería llevarse a cabo a través del Grupo Horizontal "Drogas" (GHD). El papel y el mandato del GHD es proseguir las políticas que desarrolla el Consejo. El papel destacado del Grupo Horizontal pretende garantizar una gestión coherente mientras duren la Estrategia y los planes de acción y durante cada uno de sus proyectos individuales, con independencia de la Presidencia del Grupo.

No sólo deberá mantenerse informados a los demás grupos pertinentes del Consejo, como los Grupos "Cooperación Policial" y "Cooperación Aduanera", el Grupo Multidisciplinar "Delincuencia Organizada" y el Grupo "Sanidad", del contenido de la presente Estrategia en materia de droga, sino que también estarán implicados en la aplicación a través de los planes de acción.

Une de los ámbitos en que la coordinación reviste mayor importancia es la cooperación internacional (es decir, externa a la UE). El Grupo Horizontal debería prestar periódicamente atención a los aspectos externos de la política en materia de droga. Debería establecer el intercambio de información y sentar las bases de una política exterior perceptible y eficaz.

La capacidad disponible a nivel europeo no se aprovecha plenamente a causa de la escasa coordinación entre organizaciones, lo que en parte se debe a las distintas estructuras policiales en las que funcionan dichas organizaciones.

---

[2] CORDROGUE 98 / COM (2003) 681 Final

Lo que se necesita es una estructura coordinadora que relacione la UE con otros socios internacionales a nivel europeo, como el Grupo Pompidou, la OMS y la ONUDD. Sin embargo, no deberían buscarse soluciones que supongan la creación de nuevas instituciones, sino volviendo a definir funciones, mejorando la cooperación y estudiando de nuevo asignaciones presupuestarias.

En cada uno de los Estados miembros, los coordinadores nacionales en materia de droga son competentes para coordinar dentro de su país y para elaborar y poner en práctica políticas nacionales. De hecho, son los destinatarios finales de la Estrategia en materia de droga y de los planes de acción basados en ella. Por ello, es importante que los coordinadores nacionales en materia de droga estén informados de los acontecimientos en el Grupo Horizontal "Drogas" y al contrario. Las reuniones semestrales de coordinadores deberían dedicarse más a reflexionar sobre los avances con la Estrategia y los planes de acción en materia de droga de la UE e informar al GHD y al Consejo.

§3. Ámbito político: reducción de la demanda

Partiendo de la experiencia previa –adquirida, por ejemplo, al aplicar y evaluar el Programa de acción comunitario de prevención de las toxicomanías– la Unión Europea intensificará su actividad en el ámbito de la reducción de la demanda.

En el ámbito de la reducción de la demanda, la Estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2005-2012) tenderá al siguiente resultado concreto e identificable:

> *Desarrollo apreciable y aumento de una prevención global eficaz e integrada basada en el conocimiento, un sistema de tratamiento y reducción de daños en los Estados miembros de la UE para contribuir significativamente a la reducción de la demanda de droga y de los daños derivados de la droga.*

Cabe destacar que:

(a) para reducir los daños derivados de la droga, es preferible la prevención al tratamiento, el tratamiento a la reducción de los daños y la reducción de los daños a evitar los esfuerzos que reducen los riesgos para la salud de los drogadictos y la sociedad en su conjunto y;
(b) deberían ofrecerse de un modo integrado medidas preventivas, opciones de terapia y medidas de reducción de daños.

Habida cuenta de la naturaleza del problema y de la necesidad de conseguir un valor añadido a escala europea, se pide al Consejo y a la Comisión que den prioridad a los siguientes ámbitos y traten estos asuntos en los próximos planes de acción mediante acciones comunes, transferencia de conocimiento y experiencia, e intensificación de la cooperación, en especial en ámbitos operativos, entre Estados miembros. A este respecto, es asimismo preciso tener en cuenta los distintos niveles de riesgo para la salud derivados de los diferentes tipos de consumo de droga (como consumo de múltiples drogas o droga durante el embarazo).

Se han identificado las siguientes prioridades en el ámbito de la reducción de la demanda:

1. Mejorar la efectividad y sostenibilidad de la prevención de la droga y aumento de la concienciación de los riesgos derivados de la droga mediante la difusión de información fiable y de alta calidad entre los jóvenes y grupos destinatarios especiales.

2. Mejorar la disponibilidad y el acceso a programas de tratamiento, incluido el apoyo psicosocial, con efectividad probada en todos los Estados miembros de la UE. El tratamiento de los problemas de salud derivados del consumo de droga legal e ilegal debería pasar a formar parte de las políticas sanitarias comunitarias.

3. Mejorar la disponibilidad de intervenciones para reducir daños, que se integren en opciones nacionales de terapia. A este respecto, debería destacarse el VIH/SIDA y otras infecciones de origen sanguíneo.

§4. Ámbito político: reducción de la oferta

En el ámbito de reducción de la oferta, la Estrategia comunitaria en materia de droga (2005-2012) y los planes de acción deberán producir los siguientes resultados concretos e identificables en 2012:

Una mejora apreciable de la efectividad, la eficacia y los conocimientos en las intervenciones y actuaciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad de la UE centradas en la producción y el tráfico de droga a gran escala y el desvío de precursores, que se conseguirá concentrar en la delincuencia organizada derivada de la droga, recurriendo a instrumentos y marcos existentes, optando por una cooperación regional o temática y buscando modos de intensificar la actuación preventiva en relación con la delincuencia derivada de la droga.

En el ámbito de la política judicial y policial de la UE en materia de droga, tiene sentido centrarse en las siguientes prioridades y seleccionar actividades para su inclusión en los correspondientes planes de acción:

1. *Intensificar la cooperación efectiva entre cuerpos y fuerzas de seguridad de los Estados miembros recurriendo a instrumentos y marcos existentes.*
   En los últimos años se establecieron numerosos instrumentos y marcos, como equipos conjuntos de investigación, la orden de detención europea, Europol y Eurojust, y el decomiso de activos. Deberíamos saber más sobre su efectividad, consecuencias y potencial total antes de introducir nuevas medidas y reglamentaciones a escala de la UE.

2. *Mejorar la cooperación entre las fuerzas y cuerpos de seguridad de los Estados miembros de la UE que tengan intereses comunes o padezcan los mismos problemas de droga.*
   Se debería dar mayores posibilidades a los Estados miembros que consideren que padecen el mismo problema (por ejemplo, comercio ilegal de precursores, tráfico de cocaína por aeropuertos, de heroína o cannabis por mar, o producción de droga) de reunirse sobre la base de un proyecto para buscar soluciones.

   Lo anterior redundará presumiblemente en una mayor eficacia de la actuación policial y judicial en el ámbito de la droga. Dichos proyectos podrán revestir, por ejemplo, la forma de investigaciones conjuntas, equipos de investigación o conferencias sobre temas particulares. En este ámbito, deberían utilizarse plenamente la capacidades de Europol y Eurojust. El conocimiento y la experiencia adquiridos a través de proyectos conjuntos debería compartirse con todos los Estados miembros de la UE, para que las mejores prácticas puedan aplicarse en cualquier parte.

3. *Intensificar los esfuerzos de las fuerzas y cuerpos de seguridad dirigidos a países no miembros de la UE, en especial países productores y regiones limítrofes de rutas de tráfico.*
   La desaparición de la mayor parte de las fronteras internas ha hecho que la UE sea un mercado cada vez más atractivo para la droga ilegal. Una vez dentro, los productos ilegales pueden venderse más o menos libremente sin atraer la atención de las aduanas o cuerpos y fuerzas de seguridad nacionales. La delincuencia organizada internacional no respeta fronteras o autoridades nacionales y, por ello, debería aumentarse la cooperación europea sobre el control de mercancías de alto riesgo que entran en la Unión. Los servicios aduaneros deberían trabajar conjuntamente para aplicar esta política. En caso de esfuerzos de persecución fuera de la UE, es esencial ampliar la red de funcionarios de enlace de la UE en países terceros. Teniendo en cuenta los principios fundamentales de la UE, debería emprenderse una acción firme para fomentar y ampliar la cooperación con cuerpos y fuerzas de seguridad de países terceros.

4. *Centrar la cooperación de fuerzas y cuerpos de seguridad de la UE en el ámbito de la droga en la producción a gran escala, el tráfico transfronterizo (dentro de la UE) de droga y las redes delictivas implicadas en dichas actividades, al tiempo que se respeta el principio de subsidiariedad y diversidad de las políticas existentes en materia de droga.*
   El valor añadido de un planteamiento UE es evidente cuando se centra en delitos más graves con consecuencias en más de un Estado miembro. Huelga decir que deja a los Estados miembros un margen para emprender actuaciones adicionales, por ejemplo dirigidas contra la delincuencia en la calle. Aunque es necesaria una acción estratégica para contener el flujo de droga de países terceros hacia la UE, no cabe olvidar que la droga también se produce dentro de la UE y se exporta fuera de ella.

§ 5. Asunto horizontal: cooperación internacional

En el ámbito de la cooperación internacional, la Estrategia comunitaria en materia de droga (2005-2012) buscará los siguientes resultados concretos e identificables:

Una mejora apreciable en la eficacia y la percepción de la coordinación entre Estados miembros y al fomentar y desarrollar un planteamiento equilibrado del problema de la droga en relaciones con organizaciones internacionales, en foros internacionales y con países terceros, para reducir la oferta de droga en Europa y la demanda de droga en zonas prioritarias.

La naturaleza global del problema de la droga requiere un planteamiento internacional y multilateral. Es preciso intensificar la coordinación y la cooperación, tanto bilateral (entre la Unión y países terceros) como en organizaciones y foros internacionales.

En relaciones exteriores, se han identificado las siguientes prioridades:

1. *Una acción coordinada, eficaz y más perceptible de la Unión en organizaciones y foros internacionales que fomente y promueva un planteamiento equilibrado del problema de la droga.*
   La UE debería tratar de ampliar su influencia política en el ámbito internacional y de lograr el máximo alcance con los recursos que dedica a la lucha contra la producción y el tráfico de droga y a la reducción de la demanda.

Los Estados miembros y la Comisión han llevado a cabo consultas en el Consejo para establecer un planteamiento común y coordinar su actuación en foros internacionales en relación con el problema de la droga. Al igual que en el pasado, este enfoque común debería centrarse tanto en esfuerzos en organizaciones y foros internacionales como la ONUDD y el Grupo de Dublín como en las relaciones de la Unión con países terceros.[3]

2. *Esfuerzos especiales en relación con los países candidatos (Bulgaria, Rumania, Turquía) y los países del Proceso de Estabilización y Asociación (Albania, Bosnia-Herzegovina, ARYM, Croacia, y Serbia y Montenegro).*

Es preciso que la Unión realice un esfuerzo particular en la región de los Balcanes en el marco de su Estrategia global para la Europa Ampliada, tanto por su proximidad geográfica como porque la región es la principal ruta del tráfico de droga. Se intensificará la cooperación con todos los citados países candidatos y candidatos potenciales en muchos ámbitos, entre ellos la justicia y los asuntos de interior.

Además, la Unión procurará alentar a los países candidatos y candidatos potenciales a que participen más plenamente en las estructuras existentes, como el OEDT (y a ser posible Europol y Eurojust), y a que adopten y apliquen el acervo de la UE.

3. *Ayudar a países terceros a que sean más eficaces tanto en la reducción de la demanda como de la oferta, en parte mediante una cooperación interna de la UE más estrecha y al aumentar los esfuerzos para enfrentarse al problema de la droga en las relaciones exteriores y la cooperación al desarrollo.*

Los nuevos acuerdos de cooperación entre la UE y países terceros seguirán incluyendo una cláusula específica sobre cooperación en el control de la droga. La cláusula se adecuará a la región o país y estará basada invariablemente en los principios aprobados en el 20ª período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (un planteamiento equilibrado e integrado con responsabilidad compartida). Por otra parte, la evaluación de los programas de cooperación de la UE incluirá una evaluación de proyectos de control de la droga.

---

[3] En las conclusiones del Consejo sobre las relaciones UE-ONU adoptadas en diciembre de 2003, el Consejo manifestó, entre otras cosas, su determinación a mejorar la coherencia del mensaje de la UE en la ONU mediante una gestión adecuada de sus declaraciones y una mejor coordinación de apoyo.

Está claro que cualquier política sólo puede ser eficaz si establece prioridades claras. Los planes de acción relativos a países terceros seguirán siendo una pieza clave de la cooperación de la UE en materia de droga con países terceros. Los esfuerzos de la UE estarán basados tanto en la pertinencia de un país o una región particular respecto del problema de droga en la Unión como en las consecuencias del problema de droga sobre el desarrollo sostenible de dicha región. Integrar el estudio del problema de la droga en la cooperación al desarrollo también puede ayudar en gran medida (entre otras cosas, facilitando formas alternativas de sustento) a incrementar los esfuerzos de sostenibilidad de la UE para reducir la oferta de droga y las consecuencias del consumo de droga. El presupuesto comunitario para relaciones exteriores, incluida su línea presupuestaria para el tema de la droga, reflejará estas prioridades. La UE puede y debe utilizar mejor sus conocimientos, saber y experiencia colectivos en las relaciones con países terceros en el ámbito de la droga.

§6. Asunto horizontal: información y evaluación

En el ámbito de la información y la evaluación, la Estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2005–2012) tendrá el siguiente resultado concreto y identificable:

Una mejora apreciable y sostenible en la base de conocimiento, el conocimiento de infraestructura y coordinación necesario en políticas de reducción de la demanda y de la oferta en el ámbito de la droga, al tiempo que se utiliza mejor el potencial de I+D existente, lo que redunda en una mejor comprensión del problema de la droga y una óptima respuesta a él.

Cada uno de los planes de acción debería incluir una lista de temas de investigación prioritarios. Los programas marco de investigación de la UE deberán tener en cuenta estas prioridades en las políticas de la UE en materia de droga cuando se evalúen solicitudes para financiar investigación.

A la vista de la naturaleza del problema y la necesidad de conseguir un valor añadido a nivel comunitario, el Consejo y la Comisión considerarán prioritarios los siguientes ámbitos:

1. Utilizar mejor las infraestructuras de conocimiento de la UE en el ámbito de la droga al identificar potencial y capacidad existentes, identificar y tratar carencias y diseñar de nuevo y simplificar la división de funciones en el ámbito de la droga, en especial al aprovechar los conocimientos disponibles en el Grupo Pompidou, la OMS y la ONUDD.

Dichos esfuerzos también tendrán que tener en cuenta los marcos y agencias existentes en los Estados miembros.

2. Desarrollar y mantener normas de calidad en todos los ámbitos de la política de la UE en materia de droga, incluyendo indicadores de resultados, y directrices éticas y de buenas prácticas, que resulten en un proceso continuo de certificación y nueva certificación de acciones e intervenciones.

3. Mejorar la calidad de las políticas, acciones e intervenciones de la UE en el ámbito de la droga, al facilitar una evaluación e investigación independientes y al suministrar sistemas de supervisión de alta calidad. Las acciones incluidas en los planes de acción deberán estar basadas en la experiencia.

4. Desarrollar y mantener la transferencia y difusión a gran escala de conocimientos y experiencia y de información fiable y pertinente sobre droga, mediante estrategias de comunicación detalladas y sostenibles a escala de la UE y en los Estados miembros, dirigidas a todos los que necesiten información, bien profesional o personalmente. Debería destacarse en especial el intercambio de información sobre nuevas tendencias en el consumo de droga y entre drogadictos. A este respecto, el OEDT debería desarrollar una relación aún más estrecha con los 25 Estados miembros a través de los centros de control nacional.