CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA

Bruxelas, 30 de Junho de 2004 (13.07)
(OR. EN)

10999/04

CORDROGUE 53

NOTA

de:	Presidência Neerlandesa
para:	Grupo Horizontal da Droga
n.º doc. ant.:	9595/04 CORDROGUE 36 + VER 1
Assunto:	Estratégia da EU de Luta contra a Droga (2005-2012)

Prefácio

Em 8 de Junho de 2004, o Conselho decidiu que se deveria instituir, para o período pós-2004, uma nova estratégia de luta contra a droga integrada e equilibrada [1]. O quadro e as prioridades definidos pela nova estratégia deverão servir de base para dois planos de acção trienais consecutivos da UE de luta contra a droga (cada um deles seguido de um período de avaliação de um ano).

Esta nova Estratégia de Luta contra a Droga assenta em primeiro lugar e acima de tudo nos princípios fundamentais do direito da UE e apoia em todos os seus aspectos os valores fundadores da União: o respeito pela dignidade da pessoa humana, pela liberdade, democracia, igualdade, estado de Direito e direitos humanos. Tem em vista proteger e melhorar o bem estar social e individual, oferecer um elevado nível de segurança ao grande público e adoptar uma abordagem equilibrada e integrada do problema da droga.

[1] CORDROGUE 36:Documento da Presidência Irlandesa para o GHD sobre a conferência de Dublim –"Estratégia da UE de Luta contra a Droga – Rumo a Seguir", 10/11 de Maio de 2004.

A Estratégia tem presentes as convenções internacionais pertinentes. A Convenção Única sobre os Estupefacientes da ONU (1961), a Convenção relativa às Substâncias Psicotrópicas (1971) e a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas (1988) são importantes instrumentos jurídicos para o controlo dos estupefacientes. Além disso, a Sessão Extraordinária da Assembleia Geral da ONU sobre os estupefacientes, de 1998, confirmou a importância da abordagem integrada e equilibrada, na qual a redução da oferta e a redução da procura são elementos que se reforçam mutuamente na política de luta contra a droga.

Para dar forma a uma abordagem da UE para o problema da droga, a Estratégia toma como base os fundamentos jurídicos proporcionados pelos actuais Tratados UE e CE (artigo 152.º TCE, alínea e) do n.º 1 do artigo 31.º e alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º e Título V do TUE), mas tem igualmente em conta a futura Constituição da UE (artigos I-15.º, I-39.º, III-172.º, III-179.º e III-206.º *et seq*).

De harmonia com as disposições pertinentes do Tratado da UE, a presente Estratégia frisa a importância de prestar a devida atenção aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade relativamente a todas as actividades empreendidas. A Estratégia pretende igualmente abrir um espaço às dinâmicas e potencialidades locais, regionais, nacionais e transnacionais. Tem-se igualmente em conta as contingências organizativas e financeiras dos Estados-Membros e das instituições da UE.

Por último, a presente Estratégia tem em conta a Estratégia da UE para a Droga (2000-2004), o Plano de Acção da UE para a Droga (2000-2004), a avaliação intercalar do plano de acção, a resposta do Conselho a essa avaliação intercalar e os resultados da avaliação final.

§1. Introdução

O problema das drogas pode ser visto através de vários prismas, de entre os quais o político, o da investigação e o da prática quotidiana no terreno. A legislação e as políticas através das quais a abordagem ganhará forma definitiva têm de ter em conta todos estes ângulos.

Tendo em conta os Tratados, outros documentos relevantes de política europeia e a experiência do último decénio, o Conselho identifica dois objectivos gerais em relação à droga. Podem ser sintetizados nos seguintes termos:

- o objectivo da UE é contribuir para que se alcance um nível elevado de protecção sanitária, bem estar e coesão social complementando a acção empreendida pelos Estados-Membros na redução dos efeitos nocivos da droga sobre a saúde, nomeadamente através da informação e da prevenção;
- a UE e os seus Estados-Membros desejam assegurar ao público em geral um elevado nível de segurança, tomando medidas contra a produção de drogas em larga escala, o tráfico transfronteiras de estupefacientes e o desvio de precursores, e intensificando a acção preventiva contra a narcocriminalidade através de uma cooperação eficaz, incorporada numa abordagem comum.

A presente abordagem integrada, multidisciplinar e equilibrada, que alia a redução da procura à da oferta, continuará a ser de futuro a base da abordagem da União em relação ao problema da droga. Esta abordagem exige cooperação e coordenação. Dado o carácter horizontal do problema, a cooperação e a coordenação terão de ser concretizadas não só a nível de diversos sectores, que compreendem o bem estar, a saúde, a educação e a justiça e os assuntos internos, mas também nas relações com os Estados terceiros e os fóruns internacionais pertinentes. Uma abordagem equilibrada do problema da droga exige também a consulta adequada de um vasto grupo representativo das ONG pertinentes e da sociedade civil. No processo de elaboração dos planos de acção, sobretudo, os seus conselhos devem ser tidos em conta.

A presente nova Estratégia de Luta contra a Droga propõe que se utilize os instrumentos existentes, em vez de se introduzir novos instrumentos. Exorta ainda explicitamente a uma abordagem 'temática' ou 'regional' dos problemas relacionados com a droga. Significa isto que os Estados--Membros que enfrentam um problema comum podem explorar a hipótese de uma cooperação (operacional) intensificada, em especial em questões operacionais, para o abordarem de forma eficiente e eficaz. Outros Estados-Membros, que podem não se confrontar com os mesmos problemas, têm a liberdade de decidir se participam ou não em qualquer iniciativa deste tipo.

A Estratégia concentra-se em dois domínios de acção, a redução da procura e a redução da oferta, e em dois temas transversais, cooperação internacional e informação e avaliação. Para facilitar a execução prática, é aconselhável que se elaborem dois planos de acção consecutivos, assentes na presente estratégia, que descrevam intervenções e acções específicas.

Solicita-se à Comissão que elabore projectos de planos de acção a submeter à apreciação do Conselho (para os períodos 2005-2007 e 2009-2011, reservando-se os anos de 2008 e 2012 para a avaliação de cada período) em concertação com o Parlamento Europeu, o OEDT e a Europol e em consultas com as organizações pertinentes da sociedade civil. A presente Estratégia de Luta contra a Droga (2005-2012) constituirá o ponto de partida para a elaboração desses planos de acção.

Tendo devidamente em conta tanto o ponto actual da situação em matéria de droga em cada um dos 25 Estados-Membros como as diferenças da situação em matéria de droga entre regiões, Estados-Membros e grupos de Estados-Membros, as actividades a incluir nos planos de acção serão seleccionadas segundo cinco critérios:

1. As acções ao nível da UE têm de trazer uma mais valia clara e os seus resultados têm de ser mensuráveis e realistas. Os resultados pretendidos deverão ser declarados antecipadamente.
2. Os planos de acção têm de declarar expressamente o prazo em que as acções deverão ser executadas (de preferência o prazo do plano de acção), bem como os responsáveis pela respectiva execução e pela apresentação de relatórios sobre o respectivo andamento.
3. As actividades têm de contribuir directamente para a consecussão de pelo menos uma das metas ou prioridades fixadas pela Estratégia.
4. As intervenções têm de ter uma relação custo-eficácia razoável.
5. Tem de haver um número limitado de intervenções ou actividades em cada domínio.

Solicita-se à Comissão que cuide especialmente de estabelecer elos entre iniciativas nos domínios da redução da procura e da oferta. No que se refere a esta questão, a Comissão e o Conselho recorrerão constantemente aos conhecimentos e às competências técnicas disponíveis em organizações especializadas, tanto a nível da UE (OEDT e Europol) como a nível externo (Conselho da Europa e GDC). A Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu serão igualmente encorajados a assegurar uma articulação mais nítida entre as suas próprias actividades em matéria de droga. No Conselho, o Grupo Horizontal da Droga (GHD) desempenhará um papel decisivo nesse esforço.

Até ao final de 2012, dever-se-á ter progredido em todas as prioridades dos domínios definidos na Estratégia. Esse progresso será obtido através de intervenções e acções ao nível de cada Estado--Membro, de grupos de Estados-Membros ou da UE globalmente considerada e em cooperação com países terceiros e organizações internacionais, como o Conselho da Europa e as Nações Unidas. A avaliação dos planos de acção em matéria de droga será conduzida pela Comissão, em cooperação com o OEDT, a Europol e os Estados-Membros.

§2. Coordenação

Para se obter uma abordagem integrada, multidisciplinar e equilibrada do problema, deverá continuar a ser desenvolvido um mecanismo de coordenação ao nível da Europa. Os planos de acção deverão compreender actividades que contribuam para um maior desenvolvimento de mecanismos de coordenação europeus.

A adesão de dez novos países à União Europeia torna ainda mais premente a questão da coordenação. No final de 2003, a Comissão Europeia publicou uma comunicação sobre o assunto [2]. É intuito da presente estratégia ter em conta os pontos de vista ponderados dos Estados-Membros e da Comissão sobre a coordenação no domínio da política em matéria de droga.

A coordenação da política para a droga ao nível da UE deveria efectuar-se através do Grupo Horizontal da Droga (GHD). O papel e o mandato do GHD consiste na prossecução das políticas definidas pelo Conselho. O papel condutor do grupo horizontal deve garantir uma gestão coerente ao longo da vigência da Estratégia e dos planos de acção e da de cada projecto individual nelas inscrito – independentemente da Presidência que preside ao Grupo.

Os demais grupos pertinentes do Conselho, tais como os Grupos da Cooperação Policial e da Cooperação Aduaneira, o Grupo Multidisciplinar do Crime Organizado e o Grupo da Saúde, deveriam não só ser mantidos a par do conteúdo da presente Estratégia de Luta contra a Droga, como participar na sua execução através dos planos de acção.

Uma das áreas em que a coordenação assume grande importância é a da cooperação internacional (isto é, externa à UE). O Grupo Horizontal deveria prestar regularmente atenção à vertente externa da política em matéria de droga. Deveria prever a troca de informações e lançar os alicerces de uma política externa visível e eficaz.

A capacidade disponível a nível europeu não é inteiramente explorada devido a uma coordenação medíocre entre as organizações, a qual resulta em parte dos diferentes quadros políticos que delimitam o funcionamento dessas organizações.

---

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

O que é necessário é uma estrutura coordenadora que ligue a UE a outros parceiros internacionais ao nível europeu, tais como o Grupo Pompidou, a OMS e o GDC. Não se deveria contudo procurar soluções na criação de novas instituições, mas na redefinição das tarefas, na melhoria da cooperação e na reponderação das dotações orçamentais.

Em cada um dos Estados-Membros, os coordenadores nacionais para a droga são responsáveis pela coordenação nos respectivos países e pela elaboração e execução das políticas nacionais. São utilizadores finais *de facto* da Estratégia para a Droga e dos planos de acção nela assentes. É por conseguinte importante que os coordenadores nacionais para a droga sejam mantidos informados sobre a evolução da situação no seio do Grupo Horizontal da Droga e vice-versa. As reuniões bianuais dos coordenadores nacionais para a droga deveriam colocar uma maior tónica na reflexão sobre o andamento da Estratégia da UE de Luta contra a Droga e dos planos de acção e apresentar relatório ao GHD e ao Conselho.

§3. Domínio de acção: redução da procura

Tirando partido da experiência anterior – adquirida, por exemplo, através da implementação e avaliação do programa de acção comunitário sobre prevenção da toxicodependência – a União Europeia intensificará a sua actividade na área da redução da procura.

Na área da redução da procura, a Estratégia da UE de Luta contra a Droga (2005-2012) terá em vista o seguinte resultado concreto e identificável:

> *Desenvolvimento mensurável e melhoria de um sistema global de prevenção, tratamento e redução da nocividade, assente no conhecimento, eficaz e integrado no seio dos Estados--Membros da EU, a fim de contribuir significativamente para a redução da procura de droga e dos efeitos nocivos das drogas.*

Dever-se-á assinalar que:

(a) para reduzir os efeitos nocivos das drogas, é preferível prevenir do que tratar, é preferível tratar do que reduzir a nocividade e é preferível reduzir a nocividade do que abster-se de tomar medidas para minimizar os riscos para a saúde dos consumidores de drogas e da sociedade no seu todo e;
(b) deveriam ser proporcionadas, de forma integrada, medidas preventivas, alternativas terapêuticas e medidas de redução da nocividade.

Face à natureza do problema e à necessidade de obter um valor acrescentado a nível europeu, pede-se ao Conselho e à Comissão que confiram prioridade às seguintes áreas e que tratem essas questões nos próximos planos de acção através de acções comuns, da transferência de conhecimentos e experiência e de uma cooperação intensificada, em especial nas áreas operacionais, entre Estados-Membros. Neste particular, é igualmente necessário atender aos diferentes níveis de risco para a saúde relacionados com as diferentes formas de consumo de drogas (tais como o policonsumo ou o consumo de drogas durante a gravidez).

No domínio da redução da procura foram identificadas as seguintes prioridades:

1. Melhorar a eficácia e sustentabilidade da prevenção em matéria de droga e sensibilizar para os riscos relacionados com a droga através da divulgação de informação fiável e de alta qualidade entre os jovens e os grupos-alvo especiais.

2. Melhorar a disponibilidade e a acessibilidade a programas de tratamento, incluindo o apoio psicossocial, de eficácia provada em todos os Estados-Membros da UE. O tratamento dos problemas de saúde causados pelo consumo de drogas, legais ou ilegais, deverá passar a fazer parte integrante das políticas de saúde comunitárias.

3. Melhorar a disponibilidade das intervenções de redução da nocividade, que deveriam ser integradas nos programas terapêuticos nacionais. Neste contexto, dever-se-á conferir particular ênfase ao HIV/SIDA e a outras infecções transmitidas pelo sangue.

§4. Domínio de acção: redução da oferta

No domínio da redução da oferta, a Estratégia da UE de Luta contra a Droga 2005-2012 e os planos de acção deverão alcançar os seguintes resultados concretos e identificáveis até 2012:

Uma melhoria mensurável da eficácia, da eficiência e da base de conhecimentos das intervenções e acções repressivas da UE orientadas para a produção e o tráfico de estupefacientes assim como para o desvio de precursores, que deverá ser alcançada centrando-se na narcocriminalidade organizada, utilizando os instrumentos e quadros existentes, optando pela cooperação regional ou temática e procurando formas de intensificar a acção preventiva em relação à narcocriminalidade.

No domínio da política judicial e policial para a droga, faz sentido concentrar-se nas seguintes prioridades e seleccionar em conformidade as actividades a incluir nos planos de acção:

1. *Intensificar a eficácia da cooperação em matéria de execução da lei entre os Estados-Membros, utilizando os instrumentos e quadros existentes.*
   Foram criados nos últimos anos muitos instrumentos e quadros, tais como as equipas comuns de investigação, o mandado de detenção europeu, a Europol e a Eurojust e o confisco de bens. Deveríamos saber mais sobre a sua eficácia, impacto e reais potencialidades antes de introduzirmos novas medidas e regulamentos à escala da UE.

2. *Reforçar a cooperação entre as entidades repressivas dos Estados-Membros que possuem interesses comuns e/ou enfrentam problemas idênticos relacionados com a droga.*
   Poder-se-ia criar uma maior margem para os Estados-Membros que enfrentem o mesmo problema (como o comércio ilícito de precursores, o contrabando de cocaína através de aeroportos, o contrabando de heroína ou cannabis por mar, ou a produção de drogas) se unirem em torno de um projecto na procura de soluções.

   Isso tornará presumivelmente mais eficaz a acção policial e judicial no domínio da droga. Esses projectos poderiam por exemplo revestir a forma de investigações conjuntas, equipas conjuntas ou conferências sobre temas específicos. Neste domínio, dever-se-ia utilizar plenamente as capacidades da Europol e da Eurojust. Os conhecimentos e a experiência obtidos através de projectos conjuntos deveriam ser partilhados com todos os Estados-Membros da UE por forma a que as melhores práticas possam ser aplicadas noutros locais.

3. *Intensificar a acção repressiva dirigida a países terceiros, em especial os países produtores e as regiões atravessadas pelas rotas de tráfico.*
   O desaparecimento da maior parte das fronteiras internas faz da UE um mercado cada vez mais atraente para as drogas ilegais. Uma vez que tenham entrado, os produtos ilegais podem ser transaccionados mais ou menos livremente sem atrair a atenção das alfândegas ou das autoridades repressivas de vocação nacional. O crime organizado internacional não respeita fronteiras nem autoridades nacionais, pelo que deveria ser intensificada a cooperação europeia na fiscalização das mercadorias de alto risco que entram na União. Os serviços aduaneiros deveriam colaborar para levar a efeito esta política. No que se refere às medidas repressivas fora da UE, é vital ampliar a rede de agentes de ligação da UE nos países terceiros. Na devida observância dos princípios fundamentais da UE, dever-se-ia tomar medidas vigorosas para incentivar e ampliar a cooperação com entidades repressivas de países terceiros.

4. *Centrar a cooperação da UE em matéria de repressão no domínio da droga na produção em larga escala, no tráfico de droga transfronteiras (intra-UE) e nas redes criminosas envolvidas nessas actividades, no respeito do princípio da subsidiariedade e da diversidade das políticas em vigor para os estupefacientes.*

   O valor acrescentado de uma abordagem da UE é evidente quando se centra na criminalidade mais grave com consequências em mais de um Estado-Membro. É evidente que isto dá aos Estados-Membros a liberdade de tomarem medidas suplementares, dirigidas por exemplo contra a criminalidade de rua. Ao mesmo tempo que são necessárias medidas estratégicas para inflectir o fluxo de drogas dos países terceiros para a UE, não deve esquecer-se que a droga também é produzida na UE e exportada.

§5. Tema transversal: cooperação internacional

No domínio da cooperação internacional, a Estratégia da UE de Luta contra a Droga (2005-2012) terá em vista o seguinte resultado concreto e identificável:

Uma melhoria mensurável da eficácia e maior visibilidade da coordenação entre os Estados--Membros e da promoção e desenvolvimento de uma abordagem equilibrada do problema da droga nos contactos com as organizações internacionais, em fóruns internacionais e com os países terceiros, a fim de diminuir o fornecimento de drogas à Europa e a procura de drogas em áreas prioritárias.

A natureza planetária do problema da droga exige uma abordagem internacional e multilateral. A coordenação e a cooperação têm de ser intensificadas, tanto bilateralmente (entre a União e os países terceiros) como no seio das organizações e fóruns internacionais.

Nas relações externas, foram identificadas as seguintes prioridades:

1. *Uma acção coordenada, eficaz e mais visível da União nas organizações e fóruns internacionais que reforce e promova uma abordagem equilibrada do problema da droga.*

   A UE deveria ter em vista expandir a sua influência na cena internacional e obter o máximo impacto com os recursos que consagra à luta contra a produção e o tráfico de estupefacientes e à redução da procura de droga.

Os Estados-Membros e a Comissão mantêm consultas no Conselho com vista a definirem uma abordagem comum e concertarem a sua acção nos fóruns internacionais no que se refere ao problema da droga. Esta abordagem comum deveria – à semelhança do passado – ser simultaneamente dirigida à acção nas organizações e fóruns internacionais como o GDC e o Grupo de Dublim e às relações da União com os países terceiros [3].

2. *Medidas especiais relativamente aos países candidatos (Bulgária, Roménia, Turquia)e aos países do processo de estabilização e associação (Albânia, Bósnia e Herzegovina, ARJM, Croácia e Sérvia e Montenegro).*

A União precisa de se esforçar particularmente na região dos Balcãs no quadro da sua estratégia global para uma Europa alargada, tanto pela sua proximidade geográfica como por a região ser uma importante rota para o tráfico de estupefacientes. A cooperação com todos os países candidatos e países potencialmente candidatos acima referidos será intensificada em muitas áreas, sobretudo no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos.

Além disso, a União deveria empenhar-se em exortar os países candidatos e os países potencialmente candidatos tanto a participar mais plenamente em estruturas existentes, como o OEDT (e eventualmente a Europol e a Eurojust), como a adoptar e aplicar o acervo da UE.

3. *Ajudar os países terceiros a conseguir uma maior eficácia na redução da procura e da oferta de estupefacientes, em parte através de uma cooperação intra-UE mais estreita, e integrando o confronto do problema da droga nas relações externas e na cooperação para o desenvolvimento.*

Os novos acordos de cooperação entre a UE e os países terceiros deveriam continuar a incluir uma cláusula específica sobre cooperação no controlo dos estupefacientes. A cláusula deveria ser ajustada à região ou ao país e basear-se invariavelmente nos princípios acordados na 20.ª SEAGNU (uma abordagem equilibrada e integrada com partilha de responsabilidades). Acresce que a avaliação dos programas de cooperação da UE deveria compreender uma avaliação dos projectos sobre controlo da droga.

---

[3] Nas conclusões do Conselho sobre as relações EU-ONU adoptadas em Dezembro de 2003, o Conselho declarou designadamente que está também decidido a dotar de maior coerência a mensagem da UE nas Nações Unidas através da gestão adequada das suas declarações e de uma maior coordenação no apoio.

É evidente que qualquer política só pode ser eficaz se definir prioridades claras. Os planos de acção relativamente aos países terceiros deviam continuar a ser uma pedra angular da cooperação da União em matéria de droga com os países terceiros. Os esforços da UE deveriam assentar simultaneamente na relevância do país ou região em concreto para o problema da droga na União e no impacto do problema da droga sobre o desenvolvimento sustentável nessa região. A integração da tomada em consideração do problema da droga na cooperação para o desenvolvimento pode também (designadamente ao oferecer modos de vida alternativos) ajudar muito a reforçar a sustentabilidade das medidas da UE para reduzir a oferta de estupefacientes e as consequências do consumo de drogas. O orçamento da CE para as relações externas, incluindo a sua rubrica orçamental para a temática da droga, deveria reflectir essas prioridades. A UE pode e deve fazer melhor uso do seu conhecimento, saber e perícia colectivos nos contactos com os países terceiros na área dos estupefacientes.

§6. Tema transversal: informação e avaliação

No domínio da informação e avaliação, a Estratégia da EU de Luta contra a Droga (2005-2012) terá o seguinte resultado concreto e identificável:

Uma melhoria mensurável e sustentável da base de conhecimentos, da infra-estrutura de conhecimentos e da coordenação exigidas para as políticas de redução da procura e de redução da oferta no domínio dos estupefacientes, fazendo ao mesmo tempo melhor uso das potencialidades de I&D existentes, devendo traduzir-se numa melhor compreensão do problema da droga e numa resposta óptima ao mesmo.

Cada um dos planos de acção deveria compreender uma lista de tópicos de investigação prioritários. Os programas-quadro de investigação da UE deveriam ter em conta estas prioridades da política da UE para os estupefacientes ao apreciarem as candidaturas ao financiamento da investigação.

Face à natureza do problema e à necessidade de obter um valor acrescentado ao nível da Europa, o Conselho e a Comissão conferirão prioridade aos seguintes domínios:

1. Utilizar melhor as infra-estruturas de conhecimentos da UE no domínio da droga identificando as potencialidades e capacidade existentes, detectando e sanando deficiências e repensando e racionalizando a divisão de tarefas no domínio da política para os estupefacientes, tirando sobretudo partido dos conhecimentos disponíveis no Grupo Pompidou, na OMS e no GDC.

Esses esforços terão de ter igualmente em conta os quadros e agências existentes nos Estados--Membros.

2. Desenvolver e manter padrões de qualidade em todos os domínios da política da UE para os estupefacientes, incluindo indicadores de desempenho e orientações éticas e de boas práticas, de que resultem um processo contínuo de certificação e recertificação das acções e intervenções.

3. Melhorar a qualidade das políticas, acções e intervenções da UE no domínio dos estupefacientes favorecendo uma avaliação e investigação independentes e favorecendo e mantendo sistemas de fiscalização de alta qualidade. As actividades constantes dos planos de acção deveriam assentar em necessidades provadas.

4. Desenvolver e manter a transferência e divulgação em larga escala de conhecimentos e experiência, e de informação fiável e pertinente sobre as drogas, através de estratégias de comunicação minuciosas e sustentáveis ao nível da UE e nos Estados-Membros, destinadas a todos aqueles que carecem dessa informação, a título profissional ou pessoal. Dever-se-á conferir especial ênfase à troca de informação sobre as novas tendências do consumo e entre os consumidores de drogas. Neste domínio, o OEDT deveria desenvolver uma relação ainda mais estreita com os 25 Estados-Membros através dos Pontos Focais Nacionais.