



www.emcdda.eu.int

# Drogas en el punto de mira

ISSN 1681-6307

Nota bimestral del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías

## La coordinación: un elemento fundamental de la política nacional y europea sobre drogas

### Respuestas nacionales a llamamientos internacionales

El borrador del nuevo Tratado de la Unión Europea constituye una oportunidad única para conceder una mayor prioridad a la política sobre drogas. Aunque ha mejorado la cooperación entre los Estados miembros como consecuencia de los nuevos poderes transferidos en virtud de los Tratados de Maastricht y de Amsterdam, aún se hace necesario alinear mejor las estrategias nacionales sobre drogas para una mayor coordinación entre los Estados en cuanto a la lucha contra las drogas.

Por otra parte, la ampliación plantea nuevos retos para la estrategia europea en materia de lucha contra las drogas debido

**«A medida que nos vamos acercando a la ampliación de la Unión Europea, se hace más crítico que nunca el adoptar un planteamiento común frente a la amenaza de las drogas. La coordinación de esfuerzos dentro de los países y entre ellos es un componente vital para una política eficaz contra las drogas.»**

Marcel Reimen  
Presidente del Consejo de Administración del OEDT

al riesgo de que aumente el tráfico entre los países candidatos, así como al creciente problema de las consecuencias sanitarias relacionadas con las drogas y la adicción como, por ejemplo, la transmisión de enfermedades infecciosas en los futuros Estados de la Unión.

Ambos problemas subrayan la necesidad de llegar a un acervo («acquis») sobre drogas que sienta las bases para un planteamiento común entre los Estados actuales y futuros de la Unión.

Existe consenso internacional sobre la necesidad de coordinar esfuerzos en los ámbitos local, nacional e internacional para combatir las drogas. Sin embargo, debe aclararse con precisión qué tipo de coordinación se va a exigir y cuáles serían las funciones que deberían desempeñar los organismos coordinadores nacionales y los coordinadores de cada país. Esta falta de claridad constituye un obstáculo para seguir avanzando en la cooperación internacional contra las drogas.

Aunque todos los Estados de la UE tienen en marcha algún tipo de mecanismo de coordinación, existen considerables

**«Sabemos que unos sistemas sólidos de coordinación a escala local, nacional e internacional constituyen una herramienta esencial para aunar los diversos elementos de las políticas sobre drogas, es decir, el tratamiento, la intervención social y el cumplimiento de la ley. Es necesario examinar atentamente nuestros mecanismos actuales y preguntarnos si existen posibilidades de mejorar.»**

Georges Estievenart  
Director ejecutivo del OEDT

variaciones entre los países con respecto al ámbito y al grado de implantación de los sistemas de coordinación. No todos los Estados disponen de coordinadores nacionales contra las drogas ni han creado unidades específicas de coordinación. Algunos carecen de mecanismos de coordinación que engloben todos los aspectos relacionados con la políticas sobre drogas, incluidos el cumplimiento de la legislación y los problemas sanitarios y sociales.

### Principales aspectos políticos

1. En general, se reconoce que la coordinación es un elemento fundamental para una política eficaz sobre drogas.
2. La reunión de la Convención Europea constituye una oportunidad para conceder una prioridad mayor al problema de las drogas en la UE.
3. La ampliación de la UE supone un importante reto en el ámbito de las drogas y exige a la UE que proporcione a los Estados miembros un acervo («acquis») sobre política sobre drogas.
4. Todos los países de la UE declaran disponer de mecanismos en marcha para coordinar sus políticas nacionales sobre drogas.
5. Casi todos los países de la UE han declarado que dichos mecanismos de coordinación abarcan todos los aspectos de la política sobre drogas.
6. El plan de acción europeo de lucha contra las drogas (2000-2004) hace un llamamiento para reforzar los mecanismos nacionales de coordinación en política contra las drogas.

## Coordinación de la política contra las drogas: Panorama general

### 1. Se reconoce ampliamente la necesidad de coordinar la política sobre drogas

Durante los últimos quince años se ha logrado un consenso internacional sobre la necesidad de llevar a cabo acciones coordinadas y multidisciplinarias para abordar el problema de la drogodependencia y el suministro de drogas ilegales.

La importancia de esta acción coordinada se puso de manifiesto por primera vez en un acuerdo internacional alcanzado en «el plan amplio y multidisciplinario provisional de actividades futuras en materia de fiscalización del uso indebido de drogas de las Naciones Unidas, de 1987». Posteriores acuerdos internacionales de las Naciones Unidas y de la Unión Europea han resaltado el papel de la coordinación como piedra angular para una política equilibrada y completa contra las drogas, cuya manifestación más reciente fue la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas de las Naciones Unidas (Ungass) de 1998.

Dentro de la Unión Europea se acepta ampliamente la necesidad de cooperación nacional e internacional. Los Estados miembros han tomado medidas para coordinar sus políticas internas sobre drogas mediante la adopción de estrategias nacionales, creando unidades centrales de coordinación y nombrando a coordinadores

nacionales sobre drogas. La estrategia europea en materia de lucha contra las drogas para 2000-2004 reafirma la importancia de la coordinación y establece una serie de plazos para mejorarla.

A pesar de este consenso internacional, es necesario aclarar con precisión qué tipo de coordinación se requiere. Este concepto está mal definido y resulta difícil de medir.

Tal vez puede decirse que esta necesidad de coordinación se hace más evidente cuando no existe. Un informe del OEDT publicado en 2001 define la coordinación en el ámbito de las drogas como «la tarea de organizar o integrar los diversos elementos que componen la respuesta nacional frente a las drogas con el objetivo de armonizar el trabajo y, al menos implícitamente, de aumentar su eficacia». Los Estados miembros europeos han hecho su propia interpretación de este texto, por lo que existen diferencias significativas entre países en cuanto a la implantación del principio de coordinación de las políticas sobre drogas.

Las investigaciones han revelado que, por lo que respecta al control de las drogas y a los tratamientos, en ocasiones puede confundirse la coordinación con el intercambio de información o con la simple cooperación. Para poder hacer frente al suministro y el uso de drogas ilícitas se necesita un nuevo consenso que permita establecer una definición operativa común de lo que significa la cooperación en el marco de las drogas.

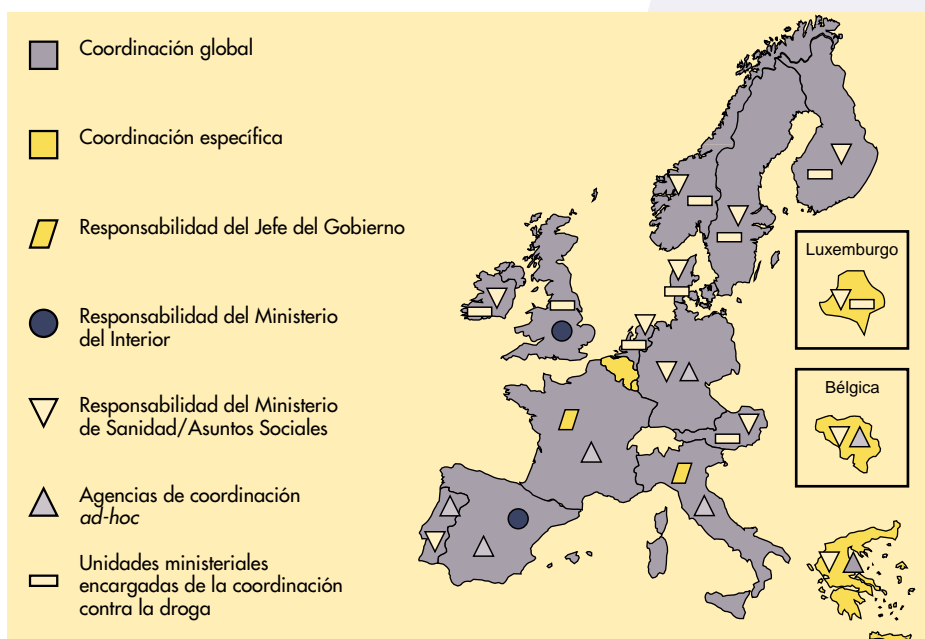
### 2. Una ocasión excepcional para reforzar la coordinación de las políticas sobre drogas

La Convención Europea, en su reunión para elaborar un borrador del nuevo tratado constitucional global para la UE, constituye un marco excepcional para reforzar la coordinación en materia de drogas a escala europea. Ya se ha reconocido y puesto en práctica en la UE el principio de que las acciones contra las drogas deben ser generales, equilibradas y coordinadas, pero es preciso otorgarle una base jurídica.

La cooperación entre los Estados miembros ha mejorado como consecuencia de las atribuciones transferidas en virtud de los Tratados de Maastricht y de Amsterdam. Sin embargo, aún queda pendiente una ingente labor para aproximar aún más las estrategias y las políticas nacionales sobre drogas y para conseguir una mayor coordinación dentro de los países y entre ellos. Unos sistemas de coordinación débiles o mal definidos supondrían perder una ocasión de actuar con eficacia en materia de drogas dentro de Europa tras la ampliación.

El borrador de un nuevo tratado fundacional para Europa ofrece una oportunidad para consagrar dentro de la constitución de la Unión la importancia de la coordinación para promover un planteamiento más homogéneo que permita abordar los problemas de las drogas.

### La coordinación de las políticas sobre drogas en la Unión Europea



### 3. Un planteamiento común para luchar contra las drogas es fundamental en el contexto de la ampliación europea

La perspectiva de la ampliación europea, con la incorporación de diez nuevos países y 75 millones más de habitantes, plantea nuevos retos para las iniciativas de políticas sobre drogas. Existe preocupación por el riesgo que puede suponer la ampliación en cuanto al tráfico de drogas, especialmente desde y a través de los países del centro y del este de Europa. Las principales aprehensiones de drogas que se han producido a lo largo de la ruta de los Balcanes y en el centro de Europa confirman el papel permanente de esa región en el transporte y almacenamiento de heroína y de otras sustancias ilegales. Como consecuencia de esto, la lucha contra el tráfico de drogas es un aspecto clave a la hora de preparar a los países candidatos para su adhesión.

Por otra parte, el uso recreativo de drogas y la experimentación están empezando a formar parte cada vez más de la cultura juvenil en la mayoría de los países candidatos. En estos países, la drogodependencia, incluida la inyección de opiáceos, está alcanzando ahora cifras similares a las observadas en los Estados miembros de la UE. Aunque el uso recreativo de drogas es preocupante, el aumento del consumo de opiáceos inyectables constituye un problema mucho más serio, ya que se asocia a la difusión de enfermedades infecciosas y a la marginación social.

Se exigirá a los países candidatos que adopten un acuerdo o el «acervo comunitario» en materia de drogas. La estrecha colaboración que persiguen la Comisión y el OEDT con estos países es vital, pero en sí misma insuficiente.

La ampliación subraya la necesidad de establecer mecanismos sólidos y bien definidos tanto a escala nacional como de la UE. En muchos casos, los mecanismos ya existentes no están a la altura de las circunstancias y necesitan un mayor desarrollo.

#### **4. Las estrategias nacionales para luchar contra las drogas en los países de la UE se basan en principios comunes, pero existen grandes diferencias en cuanto a su puesta en marcha**

Todos los países de la UE comparten el principio de que la coordinación es un elemento clave de la política nacional sobre drogas. En todos los Estados existe un comité ministerial interdepartamental que actúa como foro para coordinar políticas de alto nivel. En el siguiente nivel inferior muchos países han creado unidades de coordinación central para instaurar políticas y proporcionar asesoramiento técnico a los ministros.

Sin embargo, a pesar de estos signos de mayor compromiso gubernamental con el principio de coordinación, este concepto se interpreta de un modo distinto en cada país. Según una revisión hecha recientemente por el OEDT sobre las características de los 16<sup>(1)</sup> sistemas de coordinación, existe una gran variedad de planteamientos. En siete países se han creado organismos específicos de coordinación de la lucha contra las drogas, mientras que en los otros nueve esta función recae en las oficinas o unidades existentes dentro del ministerio

o del departamento gubernamental correspondiente.

De modo similar, existen variaciones entre los países en cuanto a dónde reside la responsabilidad ministerial sobre la coordinación de la política sobre drogas. En 14 países<sup>(2)</sup>, esta función recae en un ministro del gabinete, mientras que en dos países (Italia y Francia), este papel lo desempeña el Primer Ministro.

Diez países han nombrado a un responsable de coordinar la lucha del gobierno contra las drogas, que recibe el nombre de coordinador nacional contra las drogas. Los Estados miembros tienen libertad para decidir las características y el papel preciso de este coordinador a la luz de su propia cultura organizativa, de sus políticas y de sus prioridades. Así pues, las responsabilidades de los coordinadores nacionales varían considerablemente entre países. En seis Estados no hay información de que exista una función de coordinador de política sobre drogas claramente definida.

El plan de acción europeo de lucha contra las drogas (2000-2004) reitera el llamamiento hecho por François Mitterand en 1989 para crear la figura del coordinador nacional contra las drogas y recomienda que esta figura o los responsables de la política de coordinación de la lucha contra las drogas se reúnan dos veces al año en el marco del Grupo Horizontal Drogas para intercambiar información y buscar oportunidades de mejorar la cooperación.

#### **5. ¿Abarcan los actuales mecanismos de coordinación todos los aspectos de la política sobre drogas?**

El segundo programa europeo de lucha contra las drogas, adoptado en 1992, contiene una serie de recomendaciones relacionadas con los mecanismos de coordinación contra las drogas. Esto se refiere explícitamente a la necesidad de coordinación entre las autoridades responsables de combatir el tráfico de drogas y de los programas de tratamiento. Se recomienda que estos mecanismos de coordinación engloben todos los aspectos de la política contra las drogas, incluyendo el tratamiento y las intervenciones sociales, el cumplimiento de la ley, la colaboración internacional y la mejora del intercambio de información entre los distintos sectores del gobierno y a escala internacional.

En línea con estas recomendaciones, la mayoría de los países de la UE afirman

disponer actualmente de un mecanismo en activo que abarca todos los aspectos de la política sobre drogas.

Siempre que haya varias agencias y organizaciones involucradas en la puesta en marcha de las políticas, será vital una coordinación eficaz para la gestión de la administración pública. Esto es especialmente cierto en la política sobre drogas, ya que en ella toman parte numerosos actores con actividades diferentes y conectadas entre sí con el fin de abordar este complejo fenómeno en el que intervienen numerosos aspectos. Es necesario trabajar más para garantizar que los mecanismos de coordinación son realmente globales.

#### **6. La eficacia de los mecanismos de coordinación de las políticas en materia de drogas**

Aunque existe un amplio consenso sobre la necesidad de que existan mecanismos de coordinación en el ámbito de las drogas tanto a escala nacional como internacional, poco se sabe sobre qué planteamientos son más eficaces. En todos los países de la UE hay en marcha alguna forma de mecanismo de coordinación a escalas local y nacional. Sin embargo, estos mecanismos no son siempre interdisciplinarios con el fin de incluir las intervenciones sanitarias y sociales y el cumplimiento de la ley. Existen asimismo considerables diferencias entre Estados sobre las atribuciones de los coordinadores nacionales y de las unidades de coordinación central.

En 1992, el programa europeo contra las drogas planteó la posibilidad de que los Estados miembros comparasen sus respectivas experiencias sobre la eficacia de sus mecanismos de coordinación. Más de diez años después, el plan de acción europeo de lucha contra las drogas (2000-2004) hace un nuevo llamamiento para evaluar los actuales acuerdos de coordinación y para que los Estados miembros refuercen sus mecanismos de coordinación nacional en cuanto a la política sobre drogas. La evaluación intermedia del plan de acción va más allá y subraya la necesidad de lograr una mejor coordinación para el cumplimiento de la ley entre los Estados miembros, así como dentro de la UE en todos los aspectos de la política sobre drogas.

A la vista de estas peticiones, sería deseable una mayor investigación sobre la eficacia de los actuales mecanismos de coordinación, que debe contribuir a garantizar los esfuerzos renovados para facilitar que la coordinación dé paso a mejoras reales.

(1) Los quince miembros de la UE y Noruega.

(2) Trece miembros de la UE y Noruega.

**Drogas en el punto de mira** es una serie de informes publicados por el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), con sede en Lisboa. Estos informes se publican seis veces al año en las 11 lenguas de trabajo de la Unión Europea, así como en noruego. La lengua original es el inglés. Se permite la reproducción de cualquiera de los textos, siempre y cuando se mencione la fuente.

Si desea suscribirse, le rogamos nos comuniquemos sus datos personales a la siguiente dirección: [info@emcdda.eu.int](mailto:info@emcdda.eu.int).

Rua da Cruz de Santa Apolónia, 23-25, P-1149-045 Lisboa  
Tel. (351) 218 11 30 00 • Fax (351) 218 13 17 11  
[info@emcdda.eu.int](mailto:info@emcdda.eu.int) • <http://www.emcdda.eu.int>

## Conclusiones

### Coordinación de las actividades nacionales e internacionales para luchar contra las drogas. Consideraciones políticas

1. Es necesario trabajar más para especificar las implicaciones de la coordinación de las políticas sobre drogas.
2. El borrador de la nueva constitución de la Unión Europea constituye una oportunidad para reforzar el planteamiento común de la lucha contra las drogas.
3. Es necesario fomentar y garantizar una mejor coordinación en la Unión Europea entre todos los Estados miembros en el marco de la próxima ampliación.
4. Los mecanismos para coordinar la política sobre drogas varían considerablemente entre países y no todos ellos han nombrado a un coordinador nacional.
5. La coordinación debe cubrir todos los aspectos de la política nacional contra las drogas, incluidas la asistencia sanitaria, los problemas sociales, el cumplimiento de la legislación y la colaboración internacional.
6. La investigación sobre la eficacia de los mecanismos actuales para coordinar las acciones contra las drogas tanto a escala nacional como internacional es un requisito básico para la mejora.

## Principales fuentes

- (1) **Estrategia europea en materia de lucha contra las drogas** (2000-2004), *Cordroque*, 64, diciembre de 1999.
- (2) **Plan de acción europeo de lucha contra las drogas** (2000-2004) *Cordroque*, 32, junio de 2000.
- (3) **Comisión Europea**, «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la evaluación a medio plazo del plan de acción europeo de lucha contra las drogas» (2000-2004), COM(2002) 599 final, noviembre de 2002.
- (4) **Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT)**, «EU enlargement and drugs – Challenges and perspectives», *Las drogas en el punto de mira*, 8, marzo-abril de 2003.
- (5) **Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT)**, *Strategies and coordination in the field of drugs in the European Union, a descriptive review*, noviembre de 2002.
- (6) **Informes nacionales de Reitox**, 2000, 2001 y 2002.
- (7) **Entrevistas con los coordinadores nacionales** realizadas en 2002 por el personal del OEDT.
- (8) **Naciones Unidas**, «Plan amplio y multidisciplinario provisional de actividades futuras en materia de fiscalización del uso indebido de drogas de las Naciones Unidas», 1987.
- (9) **Ungass**, «Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas de las Naciones Unidas», 1988.
- (10) **Comité europeo de lucha antidroga (CELAD)**, programa europeo de lucha contra las drogas, 1990.
- (11) **Comité europeo de lucha antidroga (CELAD)**, segundo programa europeo de lucha contra las drogas, 1992.
- (12) **Estievenart, G.**, *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe*, European University Institute, Florence, Martinus Nyhoff, 1995.
- (13) **Thomas W. Malone and Kevin Crowston**, *The Interdisciplinary Study of Coordination*, noviembre de 1993.

## Bibliografía en Internet

- (1) (2) (3) En: [www.emcdda.org/policy\\_law/eu/eu\\_actionplan.shtml](http://www.emcdda.org/policy_law/eu/eu_actionplan.shtml)
- (4) En: [www.emcdda.org/infopoint/publications/focus.shtml](http://www.emcdda.org/infopoint/publications/focus.shtml)
- (5) En: [http://www.emcdda.org/policy\\_law/national/strategies/strategies.shtml](http://www.emcdda.org/policy_law/national/strategies/strategies.shtml)
- (9) En: [www.un.org/ga/20special/demand.htm](http://www.un.org/ga/20special/demand.htm)

