COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 12.11.2003
COM(2003) 681 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

relativa a la coordinación en materia de droga en la Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la droga, que incide en la salud y la seguridad colectiva e individual, constituye una de las principales preocupaciones de los ciudadanos europeos. La Unión ampliada deberá hacer frente a nuevos y más complejos retos y la lucha contra la droga deberá seguir siendo prioritaria.

Si bien los Estados miembros siguen siendo los principales responsables de la política en este campo, es evidente que en algunos aspectos las respuestas nacionales aisladas no bastan y que se impone un marco de acción coordinado a escala europea y transnacional.

Dadas la compleja naturaleza y las múltiples facetas del problema así como el número de participantes, es esencial una coordinación eficaz entre todas las partes concernidas. Esto implica un nivel conveniente de coordinación entre las instituciones de la Unión Europea y los Estados miembros, en su conjunto y entre sí. Se trata de uno de los aspectos clave de la política de la droga, porque la coordinación afecta a la misma raíz de las competencias y procesos de toma de decisiones nacionales y europeas.

2. MARCO GENERAL

Hace ya tres lustros que, en el marco de las Naciones Unidas[1], se reconoció la necesidad, de una respuesta, a escala internacional, global, equilibrada y pluridisciplinar. En Europa, el Programa europeo de lucha contra las drogas de 1992 ya proponía a los Estados miembros comparar la eficacia de sus mecanismos de coordinación nacionales. En 2000, la Unión se dotó con un Plan de acción dopa (2000-2004) que confirma la petición de una evaluación de los sistemas de coordinación e invita a los Estados miembros a reforzar sus sistemas y prácticas al respecto.

Este Plan de Acción pide en particular:

i) a la Presidencia del Consejo que haga posible que, de forma regular, en principio dos veces al año, se reúnan en el marco del Grupo Horizontal Droga los coordinadores nacionales y los responsables de la coordinación de las políticas en materia de droga con el fin de intercambiar opiniones sobre la evolución de la situación nacional y estudiar las posibilidades de una mayor cooperación[2].

Desde la adopción del Plan de Acción en el Consejo Europeo de Feira en junio de 2000, todas las Presidencias han organizado reuniones de los coordinadores nacionales en materia de droga. Esto ha permitido intercambiar experiencias y buenas prácticas. La Comisión considera que estas reuniones constituyen un elemento importante para la coordinación en la Unión.

---

[1] En particular en 1987, en el acuerdo internacional sobre Plan Amplio y Muldisciplinario de actividades futuras en materia de fiscalización del uso indebido de drogas y en junio 1998, en la Sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas consagrada a la lucha común contra el problema mundial de la droga (UNGASS), dónde se definió la coordinación como la piedra angular de una política articulada y global sobre las drogas.

[2] Punto 1.1.3 del Plan de Acción de la UE de materia de lucha contra Droga (2000-2004)

ii) a la Comisión que, con la ayuda del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT), organice un estudio para analizar si las disposiciones de coordinación existentes pueden mejorarse y, en este caso, cómo[3].

Un estudio realizado por el OEDT finalizado en 2002, en estrecha colaboración con la Comisión, elaboró un inventario detallado de las disposiciones y mecanismos de coordinación existentes en los Estados miembros[4]. Este estudio constituye un instrumento esencial para incluir los mecanismos existentes y sobre todo el contexto político en el que debe situarse el refuerzo de la coordinación.

iii) al Consejo que, habida cuenta de la legislación y las estructuras administrativas nacionales, anime a todos los Estados miembros a que consideren la oportunidad de crear un mecanismo nacional de coordinación o, cuando proceda, de reforzarlo o designar un coordinador nacional en materia de droga[5].

Aunque hay un consenso sobre la necesidad de una coordinación, falta precisar lo que supone exactamente. La coordinación es un concepto difícil de delimitar, que resulta más evidente cuando falta. En efecto, los parámetros de coordinación cambian mucho según que el resultado esperado sea un buen flujo de información o si se considera como una tarea más ambiciosa, dirigida a elaborar una política de lucha contra la droga.

3. OBJETIVOS DE LA COMUNICACIÓN

La Comisión considera que la coordinación no es un objetivo en sí, sino un medio para que la lucha contra la droga sea más eficaz. La lucha contra la droga es un reto para la Unión Europea en su conjunto y la presente Comunicación tiene como objetivo principal reforzar la coordinación e indicar pistas de reflexión para lograrlo.

Para lograr estos objetivos, la presente Comunicación aspira a:

1. explicar por qué la coordinación es esencial en el contexto de la droga en la Unión Europea, mediante un balance de los principales retos y de lo que está en juego;

2. examinar los modelos de coordinación existentes, tanto en los Estados de la Unión como en las instituciones europeas;

3. proporcionar pistas de reflexión y formular recomendaciones sobre los medios para mejorar la coordinación y explorar cómo puede aumentarse en la nueva Unión ampliada.

En este contexto, es posible definir tres niveles complementarios de coordinación:

i) la coordinación dentro de los Estados miembros. Aunque es evidente que la coordinación nacional es condición previa para la de la Unión, incumbe a los Estados miembros, sobre la base de sus propias estructuras jurídicas y administrativas, decidir su forma conveniente;

---

[3] Punto 1.1.7 del Plan de Acción de la UE de materia de lucha contra Droga (2000-2004)

[4] Este estudio suscitó el interés de la Junta internacional de Fiscalización Estupefacientes (JIFE), que, en su informe 2001 dice: "La Junta agradece que la Comisión Europea, en colaboración con el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, haya empezado a examinar los arreglos vigentes sobre coordinación en materia de drogas en los Estados miembros de la Unión Europea, con vistas a reforzarlos aún más".

[5] Punto 1.2.2 del Plan de Acción de la UE de materia de lucha contra Droga (2000-2004)

ii) la coordinación dentro de las instituciones europeas y entre ellas;

iii) la coordinación de la Unión, es decir, entre los Estados miembros reunidos en el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo, basándose en el OEDT y Europol. Esta tarea presenta dos aspectos: la coordinación interna de la Unión y la coordinación de la Unión frente a exterior, organismos internacionales y terceros países.

Partiendo del principio de subsidiariedad, la presente Comunicación se concentrará en la coordinación en la Unión y sus instituciones, sin por ello olvidar que ésta se basa en la coordinación nacional.

4. POR QUÉ LA COORDINACIÓN ES ESENCIAL EN EL ÁMBITO DE LA DROGA: LOS PRINCIPALES RETOS Y LO QUE ESTÁ EN JUEGO

4.1. Una respuesta a las expectativas de los ciudadanos

Hasta ahora, la respuesta de la Unión Europea no ha estado a la altura de las expectativas de sus ciudadanos en materia de salud pública y seguridad. El acervo comunitario en materia de drogas es escaso, aunque hay un gran número de documentos no tienen fuerza vinculante. El proyecto de la futura Constitución, presentado por la Convención sobre el futuro de Europa no concede una competencia específica a la Unión en este ámbito. Ahora bien, en el Eurobarómetro publicado en abril de 2002[6], el 71% de los Europeos deseaba que las decisiones en materia de droga se tomaran a escala de la Unión.

Por otra parte, la ampliación de la Unión no simplificará la solución de las dificultades que no han podido resolverse en la Unión de 15. La Comisión considera por lo tanto que ha llegado el momento de que la Unión dé un paso adelante, para responder mejor a las preocupaciones y expectativas de los ciudadanos.

4.2. Una respuesta continua y coherente

Lo referente a la droga sigue siendo un ámbito sensible y altamente político. A menudo, el debate se polariza entre un enfoque más represivo, centrado en la lucha contra el tráfico, y un enfoque más tolerante, centrado principalmente en la prevención y la reducción de los daños para la salud vinculados a los estupefacientes. Esta dicotomía se manifiesta en cada Estado miembro, y también entre ellos.

Asistimos a veces también a cambios de actitud y a una caída de visibilidad de todo lo referente a la droga. Eso implica que los temas de la droga atraviesen olas mediáticas sin que ello signifique una presencia y un compromiso políticos constantes. No hay duda, sin embargo, en que el fenómeno de la droga no puede abordarse con una política a corto plazo, sino que exige un conjunto coherente de acciones sostenidas en el tiempo. La continuidad y la coherencia son pues elementos esenciales en la política relativa a la droga. Para realizarla, se requiere un elevado nivel de coordinación, para garantizar la asociación duradera entre las instancias concernidas.

Además la Unión se dotó de un Plan de Acción Droga (2000-2004) que se basa en un enfoque global, multidisciplinar y equilibrado. Está claro que este enfoque requiere un elevado nivel de coordinación entre los diversos protagonistas. Las distintas administraciones tienen

---

6 Eurobarómetro (La opinión pública en la Unión Europea) - Informe n° 56 publicado en abril de 2002.

enfoques y prioridades diferentes y están preocupadas por sus prerrogativas. El equilibrio y la coherencia entre las acciones implementadas sólo pueden estar garantizados mediante de una coordinación eficaz.

4.3. La ampliación;

La perspectiva de la ampliación implica nuevos retos en el ámbito de la droga. Hay inquietud acerca del riesgo de que aumente el tráfico de drogas, muy especialmente en tránsito por los países de Europa Central y Oriental. Las incautaciones principales de drogas, en particular de heroína, realizadas a lo largo de la carretera de los Balcanes y en Europa Central confirman el papel permanente de esta región en el transporte y almacenamiento de estupefacientes. Por lo tanto, es esencial una mayor coordinación entre los servicios encargados de la aplicación de la ley dentro de estos países, y con sus homólogos de los demás países. Si el aspecto represivo es evidente, no es necesario olvidar que en la mayoría nuevos Estados miembros, la experimentación y el uso recreativo de drogas están en alza. Según los datos proporcionados por el OEDT, los predominios de abuso de drogas se acercan cada vez más a las observadas en el 15 Estados miembros.

El Programa PHARE ha servido para desarrollar capacidades institucionales, apoyar la cooperación entre los servicios encargados de la aplicación de la ley y las ONG activas en los países beneficiarios de este Programa, así como para que el OEDT pueda proporcionar asistencia técnica a estos países. Además PHARE ha financiado el desarrollo de los programas nacionales sobre drogas, y la creación de órganos de coordinación. La coordinación de las iniciativas droga en estos países es crucial y debe estar garantizada en los tres países candidatos (Rumania, Bulgaria, Turquía), que se encuentran en una de las vías de acceso de la droga a Europa (ruta de la heroína).

4.4. Las nuevas tendencias de consumo

Las modas de consumo de droga han cambiado mucho al compás de estos últimos años y seguirán evolucionando en la Unión ampliada. Las estadísticas ponen de manifiesto que las normas del consumo de drogas sintéticas están en plena evolución: la creciente popularidad de drogas de síntesis , en un contexto de ocio, entre jóvenes bien integrados en la sociedad es un fenómeno social en expansión.

Cada vez más a menudo, además asistimos al fenómeno del policonsumo de drogas: los toxicómanos combinan distintos tipos de drogas, incluidos alcohol y medicamentos.

Esta diversificación del consumo exige sin duda alguna una mejor coordinación de los responsables directos y también de toda la política de prevención, de reducción de riesgos y de control. En este contexto, la Comisión prevé crear una red de autoridades nacionales competentes en materia a Salud Pública, con el fin de desarrollar estrategias de prevención de abusos de drogas legales e ilegales, así como garantizar la coordinación y la instauración de estructuras consultivas adecuadas en la Unión.

4.5. La necesidad de una aproximación de las legislaciones

La aproximación de las legislaciones en materia de drogas en la Unión es necesaria cuando las respuestas nacionales aisladas y diferentes no son suficientes y cuando una acción eficaz sólo puede realizarse en un marco común de acción. Un ejemplo significativo es la aproximación de las legislaciones en materia de tráfico de drogas que afecta a menudo a varios Estados

miembros. En este ámbito, una intervención de la Unión Europea puede aportar un valor añadido real a las políticas nacionales.

La Comisión ha decidido, en mayo de 2001, proponer la presente Decisión marco al objeto de establecer las disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de los delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico de drogas[7]. Desgraciadamente este texto siempre sigue bloqueado en el Consejo, a falta de acuerdo entre los Estados miembros. El Consejo europeo de Bruselas de octubre de 2003 ha pedido sin embargo que se adopte este texto antes de finales de 2003.

Allí también se constata que los Estados miembros tienen distintas expectativas sobre el papel que la Unión debe desempeñar. Algunos quieren que la Unión defina el nivel de las sanciones para el pequeño tráfico, mientras que otros prefieren que se concentre en la criminalidad transfronteriza. Esta falta de objetivos comunes, incluso en un ámbito como la lucha contra el tráfico, que hubiera debido concentrar esfuerzos con el fin de un combate común, se explica, ciertamente, por las distintas tradiciones y sensibilidades nacionales, pero también por la falta de coordinación y visión en la Unión.

4.6. La relación coste-eficacia

Uno de los puntos clave de toda política es la relación coste- eficacia. Sin embargo, es muy difícil describir los costes en materia de droga. De hecho, no existe ninguna definición precisa de lo que cubren y hay numerosos gastos a distintos niveles que tienen un vínculo con la droga, como los gastos relativos a prevención, rehabilitación y salud, cuyo nivel e impacto son muy difíciles de evaluar[8].

Los gastos relacionados con la droga son, en términos absolutos, enormes, pero, a falta de metodología común, es difícil cuantificarlos y evaluar su impacto. El refuerzo de la coordinación dentro de los Estados miembros en primer lugar y a nivel europeo a continuación podrá ayudar a obtener una estimación de los gastos públicos vinculados a la droga, para medir el impacto de las iniciativas emprendidas y proporcionar a los ciudadanos un estado de la situación.

4.7. La evaluación de las políticas y las prácticas

Aunque una búsqueda de calidad y eficacia mediante la evaluación de proyectos y programas es una práctica cada vez más corriente en la Unión, la evaluación de políticas y su aplicación todavía es bastante reciente. En general, una cultura de evaluación, que utilice normas de calidad, debe servir de base a los responsables políticos para adoptar nuevas estrategias o programas.

La cultura de la evaluación de las políticas encuentra su complemento en la evaluación de las prácticas. Un ejemplo concreto de esta última es la evaluación mutua de los servicios encargados de la aplicación de la ley en el ámbito de la droga[9]. El objetivo de este ejercicio

---

7 COM(2001) 259 final de 23.5.2001.

8 El punto 1.4.1 del Plan de Acción Droga (2000-2004) invita al Consejo y a la Comisión a examinar, a la luz de los esfuerzos desplegados actualmente en este sentido por el OEDT y el Grupo Pompidou, un enfoque destinado a crear una lista de todos los gastos públicos en en materia de droga. El OEDT realiza actualmente un estudio en esta materia.

9 Esta evaluación se había pedido en la Acción común de 5 de diciembre de 1997 por la que se establece un mecanismo de evaluación de la aplicación y ejecución a escala nacional de los compromisos internacionales en materia de lucha contra la delincuencia organizada, DO L 344 de 15.12.1997, p.7.

consistió en evaluar la cooperación y la coordinación entre los distintos servicios de los Estados miembros, sus prácticas operativas, así como el nivel de cooperación internacional.

Otro ejemplo es la Recomendación del Consejo relativa a la prevención y la reducción de los daños para la salud asociados a la drogodependencia, adoptada el 18 de junio de 2003[10], que hace hincapié en la necesidad de elaborar una evaluación pertinente, tanto ex ante como ex post de todo programa sobre esta materia, destinada a aumentar la eficacia de la prevención de la toxicomanía y la reducción de los riesgos sanitarios inherentes.

La Unión en su conjunto, desde la adopción del Plan de Acción Droga (2000-2004), concede mayor atención a la evaluación. Como se subraya en la evaluación intermedia de este Plan de acción[11], el desarrollo de la evaluación de las políticas en materia de drogas es fundamental tanto en el plano nacional como en el europeo. En este contexto la Comisión en estrecha colaboración con los Estados miembros, el OEDT y Europol, prosigue sus esfuerzos hacia la evaluación final del Plan Acción. El OEDT continuará también sus investigaciones en el campo de la implementación de mecanismos de coordinación en los Estados miembros, en los nuevos Estados miembros de la Unión y en los países candidatos, e informará a la Comisión.

Hay que tener en cuenta sin embargo que el actual Plan de Acción Droga no contiene objetivos cuantificables que pudieran servir de base para su evaluación. Esta falta de indicadores de impacto dificulta la evaluación del Plan. Para que una verdadera evaluación de las Estrategias y Planes de Acción Droga en la Unión pueda tener lugar, es necesaria la definición de algunos indicadores clave con el fin de garantizar la comparabilidad de la información. No hay duda de que se necesita también un alto nivel de coordinación dentro de todas las instancias interesadas, así como entre ellas. Además la evaluación sólo puede hacerse en función del resultado esperado, pero es difícil establecer un vínculo de causalidad directo entre las acciones realizadas, sus resultados y el impacto obtenido. Esta cuestión deberá necesariamente abordarse en el marco de la evaluación final del Plan de Acción.

4.8. El papel de la Unión frente al exterior: integración de la política droga y gestión de los fondos

La intensificación de la interdependencia económica global ha acentuado la necesidad de una mayor coherencia entre, por una parte, las decisiones y las medidas adoptadas en el ámbito de la prevención y la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, con, por otra parte, las medidas de lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible de las regiones que producen la droga. La lucha contra el terrorismo, además ha demostrado que una división estricta entre las políticas internas y externas no es muy eficaz. La combinación de los esfuerzos entre las instituciones de la Unión y los Estados miembros y entre las políticas internas y externas sigue siendo esencial para que la acción de la Unión sea eficaz a escala internacional[12]. Esta complementariedad de las políticas y acciones requiere la coordinación de sus protagonistas.

En paralelo a las actividades consagradas al desarrollo, la droga debe abordarse con regularidad en el marco del diálogo político con terceros países. A este respecto la coordinación de los donantes europeos e internacionales es muy importante. Por su parte, la Unión dispone de Planes de Acción en materia de droga con algunos países y regiones del mundo (América Latina y Caribe, Asia Central, Balcanes). Estos Planes constituyen un

---

10 DO L 165 de 3.7.2003, p. 31-33

11 COM(2002) 599 de 4.11.2002

12 Por otra parte, el artículo 177 del Tratado destaca que la política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros.

instrumento político útil para la definición de un marco de cooperación con estos países, pero muy a menudo no van acompañados de una voluntad clara y de los medios concretos para lograr los objetivos anunciados. Esto supone el riesgo de crear grandes expectativas en estos países, sin conceder los medios para realizarlas.

La política droga de la Unión se concreta también a través de la ayuda a terceros países. La Comisión, desde hace algunos años, reformó profundamente su sistema de ayuda exterior. Para todos los países beneficiarios de una ayuda comunitaria, se establece un "Country Strategy Paper" y un documento de programación, con el fin de vincular más estrechamente la asistencia financiera a las prioridades de los países socios y de la Unión, sobre la base de un análisis de la situación económica, política y social de estos. Estos documentos son debatidos con los Estados miembros y los países beneficiarios y, a continuación, aprobados por la Comisión. Estos documentos representan pues una importante posibilidad para coordinar la ayuda en la Unión: cada instancia tiene la oportunidad de plantear la importancia de la problemática droga para que forme parte de las prioridades para el país.

Los Estados miembros, por su parte, proporcionan también una asistencia financiera importante a los terceros países. Aunque la Comisión y los Estados miembros deban informarse mutuamente de todos los proyectos realizados en terceros países, el intercambio de información y, por lo tanto, la coordinación de los esfuerzos desplegados, siguen siendo escasos. Para superar esta laguna, la Comisión creó, a petición del Grupo Horizontal Droga, una base de datos relativa a los proyectos financiados tanto en los países candidatos como en terceros países, pero los Estados miembros no alimentan suficientemente esta herramienta de información.

En el ámbito de la cooperación internacional, la coordinación es indispensable para procurar que la Unión y sus Estados miembros hablen con unanimidad y que la coherencia de su acción esté garantizada. Una mayor coordinación sistemática es importante también en la perspectiva de las grandes manifestaciones internacionales, como la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Comisión de Estupefacientes, así como las reuniones del grupo de Dublín.

La Comisión considera que un refuerzo de la identidad europea en la acción exterior pasa por una mejor coordinación de las políticas nacionales para llegar a una verdadera coordinación europea. Urge una coordinación reforzada en la Unión en el ámbito de las relaciones exteriores para procurar que la Unión tenga mayor presencia en la escena internacional.

5. LOS PRINCIPALES MODELOS DE COORDINACIÓN EXISTENTES

5.1. En los Estados

Tanto los 15 Estados miembros como los nuevos 10 Estados miembros de la Unión Europea reconocen formalmente que la coordinación es un elemento esencial de la política en materia de drogas. Han comenzado a coordinar sus propias políticas nacionales, adoptando estrategias o planes de acción con objetivos específicos, creando unidades de coordinación central o nombrando coordinadores nacionales.

La interpretación del concepto de coordinación y sus disposiciones de aplicación difieren sin embargo sensiblemente. El estudio realizado por el OEDT en colaboración con la Comisión, sobre los mecanismos de coordinación en materia de droga en los Estados miembros y en Noruega[13] ha permitido constatar la panoplia de enfoques existentes.

En el Anexo I de esta Comunicación, hay un cuadro recapitulativo de los mecanismos existentes en los Estados miembros y una reseña de la situación en los nuevos Estados miembros[14].

5.2. En la Comisión y con el OEDT y Europol

Numerosas Direcciones Generales y servicios se ocupan de lo referente a la droga. Para que la Comisión pueda hablar con una sola voz en las reuniones dedicadas a la droga, tanto en el Consejo y el Parlamento Europeo como en los foros internacionales, hay una unidad de coordinación droga en la Dirección General Justicia e Interior. Esta Unidad de Coordinación preside el Grupo Interservicios Droga (GID), creado en 1989, para que todas las Direcciones Generales interesadas coordinen sus acciones. En 2002, la Comisión creó también un punto de coordinación de las actividades externas en materia de drogas.

Ciertamente, la coordinación interna de la Comisión puede mejorarse, sobre todo incrementando el papel del GID. Este Grupo debe reunirse más regularmente para coordinar mejor la posición de la Comisión en la perspectiva de las manifestaciones internacionales, y también ser un vector que haga posible intercambiar información sobre las prioridades y los programas de los distintos servicios, con el fin de reforzar la capacidad de animación de la Comisión, tanto en las cuestiones internas como en el ámbito de las relaciones exteriores.

En cuanto a la cooperación con el Observatorio Europeo de la Droga y de las Toxicomanías (OEDT), la Comisión está representada en su Consejo de administración; participa también en los trabajos de su Mesa y su Comité presupuestario, que son las instancias que asisten al Consejo de administración. La Comisión es miembro, por medio de su punto focal, de la Red europea de información sobre las drogas y las toxicomanías (Reitox).

La Comisión prevé reforzar también la coordinación con el OEDT y Europol, mediante la participación ocasional de estos dos organismos en las reuniones del GID. Además está en estudio el establecimiento de dos puntos de contacto en la Comisión y el OEDT para un intercambio constante de información sobre las actividades respectivas, así como sobre la evolución nacional y europea.

Queda claro que para lograr estos objetivos, el compromiso de las instancias, a todos los niveles, es esencial.

5.3. En la Unión

La coordinación entre los Estados miembros, así como con la Comisión en materia de droga está garantizada por el Grupo Horizontal Drogas (GHD), establecido por el COREPER en febrero de 1997. El mandato de este Grupo de Trabajo de alto nivel es iniciar, controlar y coordinar todas las actividades sobre este tema e informar directamente al COREPER. El

---

13 Noruega es miembro del OEDT, por esta razón ha sido incluida en el estudio.

14 El estudio realizado por el OEDT y la Comisión Europea: "Strategies and coordination in the field of drugs in the European Union", así como los cuadros recapitulativos y su actualización están disponibles en el sitio web del OEDT: http://www.emcdda.eu.int/policy_law/index.shtml.

OEDT y Europol participan también en los trabajos del GHD. Este Grupo cubre un abanico de actividades, basándose en otros Grupos de Trabajo para cuestiones específicas.

Desde 1999, con la integración del Grupo de Trabajo del Consejo de Política Exterior y seguridad común sobre las drogas (CODRO), el mandato del GHD incluye la coordinación de las actividades internacionales de la Unión en el ámbito de la droga, incluidas las relaciones con las organizaciones internacionales. El papel de coordinación del GHD cubre pues también las iniciativas de política exterior. Aunque esta fusión tenía como objetivo reforzar el papel de coordinación del GHD, la capacidad de iniciativa de este Grupo en el ámbito de las relaciones externas sigue siendo relativa debido a veces a un orden del día demasiado cargado. Es por otra parte deseable que en el GHD se conceda aún más prioridad a la preparación de las reuniones internacionales y encuentros bilaterales, para que la Unión tenga un peso político conveniente. Por ejemplo, la Comisión de Estupefacientes se reune todos los años en primavera. Para garantizar una coordinación eficaz de la posición de la Unión, sería útil prever, en las cuatro reuniones del GHD que preceden a las reuniones de la Comisión de Estupefacientes, un debate para la preparación de este foro.

En 2001, con ocasión de una importante reorganización de los Grupos de Trabajo del Consejo, el GHD integró también una parte de las competencias del Grupo de Trabajo Tráfico de Drogas, que se ocupaba de los aspectos operativos de la lucha contra el tráfico de estupefacientes y que se suprimió. Sin embargo, los aspectos operativos de la lucha contra el tráfico de drogas siguen estando dispersos entre el Grupo Cooperación policial, el Grupo de Cooperación Aduanera, el Grupo Multidisciplinar sobre la Delincuencia Organizada y el Grupo Horizontal Droga. Por el momento, no se ha acometido una distribución clara de sus competencias y a menudo la coordinación de los trabajos entre estos Grupos de Trabajo depende de la voluntad de las Presidencias.

El GHD puede sacar partido también de la experiencia de los Grupos de Trabajo específicos del Consejo que tratan de los aspectos particulares del fenómeno, como:

- el Grupo Salud que se ocupa de las cuestiones vinculadas al Programa de acción comunitario relativo a la prevención de la toxicomanía y, más recientemente, de la dimensión droga del Programa marco 'Salud Pública' recientemente adoptado[15],

- el Grupo Derecho Penal Sustantivo para las cuestiones de aproximación de las legislaciones en materia de tráfico de drogas,

- el Grupo Asuntos Económicos que examina los aspectos relacionados con el control de los precursores químicos,

- así como los grupos geográficos, como el Grupo América Latina, el Grupo Asia, etc.

La creación del GHD ha mejorado sensiblemente la coordinación entre los Estados miembros y la Comisión, aunque aún queda mucho por hacer. Así pues, es a veces difícil que los participantes tengan una visión de conjunto de los diversos aspectos que se discuten. A este respecto, es importante que antes de las reuniones de este Grupo hubiera una coordinación previa en cada Estado miembro.

---

15 DO L 271 de 9.10.2002

5.4. La sociedad civil

Hasta ahora, en la Unión no se ha asociado sistemáticamente a la sociedad civil a la definición de la política droga. Aunque es cierto que varios Estados miembros asocian regularmente a los responsables directos y a las ONG en la definición de su política, y que la Comisión, por su parte, saca partido de su experiencia, gracias a los contactos y a los proyectos que apoya, esta consulta en la Unión no es regular.

En febrero de 2000, sin embargo, tuvo lugar una conferencia conjunta del Parlamento, el Consejo y la Comisión, con la participación a la sociedad civil, en el marco de la preparación del Plan de Acción Droga (2000-2004). Esta conferencia permitió un debate muy útil y constructivo y en el Plan de Acción se retuvo un grande número de ideas formuladas en esta ocasión.

Además en mayo de 2004, la Presidencia irlandesa organizará, con las autoridades públicas y la sociedad civil, una conferencia para el establecimiento de una nueva Estrategia Droga a partir de 2005. Por otra parte, la Comisión prevé incluir el diálogo con la sociedad civil en su proyecto de programa de trabajo para el año 2004.

6. ELEMENTOS ESENCIALES DE UNA COORDINACIÓN EFICAZ

En este capítulo la Comisión destaca la importancia de los elementos básicos de una coordinación eficaz.

a) Una cultura administrativa

Una coordinación eficaz está función de una cultura administrativa. En algunos países, la coordinación está garantizada fácilmente mediante contactos informales frecuentes y un enfoque cooperativo de los funcionarios competentes. Una buena coordinación puede pues estar garantizada, aunque no haya una estructura formalmente encargada de esta tarea: este tipo de coordinación informal se da sobre todo en los países pequeños. Este principio se aplica también a la coordinación entre el nivel nacional y el local.

Sin información fiable sobre los distintos sectores de actividades que deben coordinarse, la coordinación se vuelve inoperante. Es pues importante garantizar la confianza recíproca entre las instancias afectadas, aunque difieran los enfoques y las prioridades.

Queda claro que la coordinación se basa en la voluntad de las personas que deben cooperar. La cultura administrativa de la cooperación es el resultado de un largo proceso que depende también de la cultura del país. Es, sin embargo cierto que la actitud de las personas puede ser influida hasta cierto punto por las estructuras existentes y por el impulso dado por la jerarquía.

b) Un marco de acción

El desarrollo de un marco común de acción en la Unión implica el establecimiento de objetivos claros y la previsión de indicadores para velar por su aplicación. Una definición clara de la misión de cada organismo, así como una distribución precisa de las competencias entre las entidades responsables son esenciales para una buena coordinación. La definición clara de los objetivos, de las tareas de las entidades y personas concernidas, es condición previa del éxito de toda política coordinada, al evitar las duplicaciones y los conflictos de competencia.

Un plan de acción completo tanto nacional como europeo puede contribuir eficazmente a definir responsabilidades y a garantizar la claridad de las funciones y competencias. Es también muy útil para garantizar un enfoque global, porque es la ocasión de establecer prioridades, comprobar su aplicación y determinar los recursos necesarios. Es una de las herramientas principales para garantizar una coordinación eficaz.

c) La necesidad de establecer prioridades específicas

Si es importante tener un plan de acción que cubra la gama completa de las actividades en materia de la droga, es también esencial establecer prioridades específicas, a corto y medio plazo, con el fin de concentrarse en las actividades clave, así como en los indicadores de resultados para poder hacer una evaluación. La reciente aprobación por el Consejo de dos '*implementation papers*', uno acerca de las drogas de síntesis[16], y otro sobre la reducción de la demanda y la oferta[17] constituye una primera definición de las prioridades.

Sólo un elevado nivel de concertación política por medio de estructuras y prácticas de coordinación permanentes permitirá establecer prioridades específicas y proponer una especie de jerarquía entre las actividades.

A tal efecto, será posible tener una Estrategia global de la Unión en materia de droga con principios generales, que cubra un período relativamente largo (por ejemplo ocho años), acompañada de planes de acción de una duración menor (por ejemplo cuatro años) centrados en prioridades a corto y medio plazo.

d) Un coordinador/una estructura de coordinación

Con el fin de proporcionar una respuesta eficaz, la lucha contra la droga debe en cualquier caso seguir siendo una prioridad de todos los Gobiernos.

La presencia de un coordinador nacional o de una unidad de coordinación no es suficiente en sí para garantizar una coordinación eficaz. Sin embargo, la existencia de una estructura de coordinación puede contribuir a garantizar i) una respuesta coordinada a un fenómeno tan complejo y fragmentado como la droga ii) una evidencia constante del problema, que indique la motivación gubernamental en el ámbito, iii) un enfoque a largo plazo, que garantice el mantenimiento de los grandes objetivos y la continuidad de las actividades, iv) la coherencia del enfoque político establecido y de su aplicación.

Para ser eficaz la estructura de coordinación deberá i) formalmente ser reconocida por todos, ii) tener una misión y objetivos claramente establecidos y iii) disponer de medios concretos (recursos humanos y financieros) para realizar estos objetivos. La Comisión considera por otro lado que tal estructura deberá participar directamente en la implementación de las políticas, y ser dotada, en consecuencia, de medios financieros específicos. Esta estructura deberá también ser la responsable final de la evaluación de las estrategias.

---

16 CORDROGUE 81, Rev.2 de 26 de noviembre de 2002

17 CORDROGUE 40 CATS 25 SAN 85, Rev. 2 de 27 de mayo de 2003

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conviene que las estrategias globales destinadas a afrontar los retos sociales, sanitarios, económicos y de seguridad planteados por la droga estén coordinadas en la Unión y unidas a programas y acciones concretas.

El enfoque global y equilibrado aprobado por los Jefes de Estado y Gobierno no puede alcanzarse sin una coordinación eficaz de todos los afectados. La coordinación es por lo tanto un instrumento inevitable para responder a la complejidad del fenómeno de la droga y sus consecuencias. En este contexto, la Comisión se compromete a reforzar su coordinación interna en materia de droga, basándose, en particular, en el Grupo Interservicios Droga.

Comisión Europea

(1) considera que, teniendo en cuenta la legislación nacional y las tradiciones así como las estructuras administrativas, la coordinación en materia de droga debe reforzarse, tanto a escala nacional como europea.

(2) considera que, para ser eficaz, la coordinación debe incluir todos los aspectos de la política en materia de droga, incluidos los sociales y sanitarios, las medidas represivas y la cooperación internacional, así como la política de juventud.

(3) considera que, para responder eficazmente al fenómeno de la droga y, en particular, de las drogas sintéticas, es necesaria una estrecha cooperación entre las distintas autoridades encargadas de aplicar la ley, así como su coordinación con los servicios sociales y sanitarios, a escala local, nacional y europea.

(4) lamenta que la propuesta de Decisión-marco relativa al tráfico de drogas presentada por la Comisión en mayo de 2001 siga aún bloqueada en el Consejo e invita a los Estados miembros a encontrar un acuerdo político sobre este expediente antes de que finalice 2003.

(5) en el marco del proceso de aprendizaje mutuo, invita a las autoridades nacionales y europeas a desarrollar de manera sistemática la evaluación de las estrategias y actividades en el ámbito de la droga, a escala nacional y europea y a garantizar un seguimiento constante sobre la base, entre otras cosas, de indicadores convenidos y definidos conjuntamente.

(6) desea destacar la importancia de las recomendaciones dirigidas a los Estados miembros en el Informe final del Consejo sobre la segunda serie de evaluaciones relativas a los servicios orden público y su papel en la lucha contra el tráfico de drogas[18]. En particular, la Comisión destaca la importancia de procurar un seguimiento de las recomendaciones relativas a i) la organización de los distintos servicios nacionales de lucha contra el tráfico de drogas, ii) el refuerzo de la cooperación entre las células nacionales de información financiera, iii) la creación de equipos comunes de investigación, así como iv) el intercambio de información con Europol.

---

[18] CRIMORG 68 de 29 de septiembre de 2003

(7) desea destacar la importancia de la Recomendación del Consejo relativa a la prevención y a la reducción de los daños para la salud asociados a la drogodependencia[19]. En particular, en el contexto de la presente Comunicación, la Comisión destaca la importancia de fomentar i) el establecimiento de redes y la cooperación entre los órganos activos en el trabajo de proximidad, con el fin de garantizar la continuidad de los servicios y facilitar el acceso a los usuarios y ii) la integración adecuada de los servicios sanitarios, incluida la salud mental, y los sociales, así como estrategias especializadas en la reducción de los riesgos.

(8) considera que el intercambio de información en primer lugar y la coordinación constituyen los fundamentos de una política exterior europea eficaz, visible y coherente. A tal efecto, invita al Consejo a garantizar que los aspectos externos gocen de una atención suficiente en las reuniones del Grupo Horizontal Droga.

(9) considera que el Consejo debe garantizar un vínculo entre la adopción de todo nuevo plan de acción de la Unión para las distintas regiones del mundo, y la asignación de recursos para su implementación.

(10) anima al Consejo a que refuerce la coordinación de la posición de la Unión en las reuniones internacionales, en particular, en la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Comisión de Estupefacientes.

(11) invita a los Estados miembros a que alimenten sistemáticamente la base de datos, creada por la Comisión a petición del Grupo Horizontal Droga, relativa a los proyectos financiados tanto en los países candidatos como en terceros países[20].

(12) anima a los Estados miembros a que, habida cuenta de su legislación y estructuras administrativas nacionales, consideren la oportunidad de crear un mecanismo nacional de coordinación o, cuando proceda, de reforzarlo o designar un coordinador nacional en materia de droga[21].

(13) anima a los Estados miembros a que, en el pleno respeto del principio de subsidiariedad, consideren la adopción de una Estrategia o de un Plan de Acción nacional global de lucha contra la droga.

(14) anima a los Estados miembros a que procuren la plena concordancia entre los planes nacionales y los planes de acción de la Unión, para garantizar que se realice el enfoque global, equilibrado y multidisciplinar adoptado por la Unión y que se transpongan las prioridades y los objetivos comunes de la Unión.

(15) destaca la importancia del Grupo Horizontal Droga como instancia prioritaria de coordinación de los trabajos de la Unión, y la utilidad de las reuniones semestrales a alto nivel de los responsables de la coordinación en materia de droga.

---

19 DO L 165 de 3.7.2003 p. 31 - 33

20 De conformidad con el Apartado 5.2.4 del Plan de Acción de la UE de materia de lucha contra Droga(2000-2004)

21 Apartado 1.2.2 del Plan de Acción de la UE de materia de lucha contra Droga (2000-2004)

(16) anima al Consejo, en el contexto de los trabajos del Grupo Horizontal Droga, a reforzar la coordinación de la actividad de los servicios operativos, mediante una distribución clara de las competencias en materia de droga entre el Grupo Cooperación policial, el Grupo Cooperación aduanera y el Grupo Multidisciplinar sobre la Delincuencia organizada.

ANEXO I[22]

El estudio realizado por el OEDT en colaboración con la Comisión, sobre los mecanismos de coordinación en materia de droga en los Estados miembros y en Noruega[23] ha permitido constatar la diversidad de enfoques a partir de cuatro criterios: 1) las formas institucionales de coordinación. 2) la autoridad responsable; 3) el campo de ejercicio de la coordinación; 4) la existencia o no de un coordinador nacional[24].

8. LOS 15 ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN

Cuadro sinóptico (a 31/12/2002)

	Comités Interministeriales	Agencias específicas para la coordinación/Unidades de coordinación	Ministerio de enlace	Campo de ejercicio de la coordinación	Coordinador Nacional
Bélgica	Conferencia Interministerial	Célula droga salud (aspectos salud). (Una célula de coordinación general está prevista en la Nota política del Gobierno federal relativa a la problemática de la droga de- 19 de enero de 2001)	Ministerio Federal de Salud Pública (célula droga Salud Pública)	Específico (sanidad)	Coordinador Sanidad (coordinador general previsto en la Nota política del Gobierno)
Dinamarca	n.c.	Unidad de coordinación droga del Ministerio de Interior y Sanidad	Ministerio de Interior y Sanidad	Global	n.c.
Alemania	Grupo Interministerial sobre las drogas	Oficina del Comisario Federal sobre las drogas	Ministerio Federal de Sanidad	Global	Comisario Federal sobre las drogas + Coordinadores drogas en los Länders
Grecia	Comité de coordinación interministerial	OKANA (Organización de lucha contra las drogas)	Ministerio Federal de Sanidad	Específico (ampliación de las competencias prevista)	Presidente de OKANA
España	Grupo Interministerial sobre las drogas	Delegación del Gobierno para el plan nacional sobre las drogas	Ministerio de Interior	Global	Delegado del Gobierno para el Plan nacional sobre drogas
Francia	Grupo Interministerial sobre las drogas	Misión interministerial de lucha contra la droga y la toxicomanía	Primer Ministro (' puesta a disposición' del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) '	Global	Presidente de la Misión interministerial de lucha contra la droga y la toxicomanía
Irlanda	Comité del Gabinete sobre la exclusión social	Unidad de coordinación droga del Ministerio de la comunidad, ' Gaeltacht ' y de Asuntos rurales	Ministerio de la comunidad, ' Gaeltacht ' y de Asuntos rurales	Global	Ministerio de Estado con responsabilidad para la estrategia antidroga
Italia	Grupo Interministerial sobre las drogas	Departamento para la coordinación de las políticas antidrogas	Primer Ministro	Global	Comisario para la coordinación de las políticas antidrogas

22 Los datos contenidos en los dos cuadros de este Anexo han sido proporcionados por el OEDT.

23 Noruega es miembro del OEDT, por esta razón ha sido incluida en el estudio.

24 El estudio realizado por el OEDT y la Comisión Europea: "Strategies and coordination in the field of drugs in the European Union", así como los cuadros recapitulativos y su actualización están disponibles en el sitio web del OEDT: http://www.emcdda.eu.int/policy_law/index.shtml.

Luxemburgo	Grupo Interministerial sobre las drogas	Unidad de coordinación droga del Ministerio de Sanidad	Ministerio de Sanidad	Específico	Coordinador droga
Países Bajos	Grupo de Trabajo sobre la política de las drogas	Departamento salud mental y política sobre las toxicomanías	Ministerio de Sanidad, bienestar y deporte	Global	n.c.
Austria	Coordinación Federal sobre las drogas	Coordinación Federal sobre las drogas	Ministerio de la Seguridad social y de Generaciones (responsabilidad principal) + Ministerios de Interior y Justicia	Global	Coordinadores Federales sobre las drogas + los coordinadores provinciales drogas/toxicomanía
Portugal	Comité de coordinación sobre la estrategia nacional	Instituto sobre la droga y la toxicomanía (IDT)	Ministerio de Sanidad	Global	Presidente del Instituto sobre la droga y la toxicomanía
Finlandia	Comité nacional sobre la política de las drogas	Unidad para los aspectos droga	Ministerio de Sanidad y Asuntos sociales	Global	n.c.
Suecia	Grupo de Trabajo sobre las drogas	Unidad de coordinación central	Ministerio de Sanidad y Asuntos sociales	Global	Coordinador droga
Reino Unido	Grupo Interministerial sobre las drogas	Dirección sobre las estrategias de las drogas	Ministerio de Interior	Global	n.c.
Noruega	Oficina nacional sobre las drogas	Unidad para los aspectos droga	Ministerio de Sanidad y Asuntos sociales	Global	n.c.

9. LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS

Un primer análisis de las estrategias y mecanismos de coordinación en el ámbito de las drogas en los 10 nuevos Estados miembros[25], pone de manifiesto que existe un consenso sobre la necesidad desarrollar la coordinación con el fin de aplicar políticas más eficaces. Al igual que en los Estados miembros actuales la coordinación en los nuevos parece basarse en un modelo a dos niveles, incluyendo un Comité interministerial y una unidad técnica.

[25] cf. Informe anual del OEDT 2004.

Cuadro sinóptico (a 28/02/2003)

	Comités Interministeriales	Agencias específicas para la coordinación/Unidades de coordinación
Chipre	n.c.	n.c.
Estonia	Comité ministerial sobre la política de las drogas	Departamento de Salud Pública, Ministerio de Asuntos sociales
Hungría	Comité de coordinación en el ámbito de las drogas	Comité de coordinación en el ámbito de las drogas
Letonia	Comisión de coordinación para el control de las drogas y la prevención del abuso de estupefacientes[26]	n.c.
Lituania	Comisión intergubernamental sobre el control de drogas[27]	Secretariado de la Comisión gubernamental para el control de las drogas
Malta	n.c.	n.c.
Polonia	Consejo interministerial de lucha contra la toxicomanía	Oficina nacional para la prevención de las drogas (incluido la Secretaría del Consejo interministerial de lucha contra la toxicomanía)
República Checa	Oficina nacional sobre las drogas	Secretaría de la Comisión Nacional sobre las drogas
Eslovaquia	Consejo de Ministros sobre el control de las drogas y la toxicomanía	Consejo de Ministros sobre el control de las drogas y la toxicomanía
Eslovenia	Comisión interministerial sobre las drogas	Oficina del Gobierno sobre las drogas

[26] En Letonia la estrategia sobre las drogas prevé un nuevo organismo de coordinación.

[27] En Lituania el proyecto de estrategia sobre las drogas prevé un nuevo organismo de coordinación: el Departamento para el control de las drogas, bajo la autoridad del Gobierno.