



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 12.11.2003  
COM(2003) 681 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO  
AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO**

**sobre a coordenação em matéria de droga na União Europeia**

## 1. INTRODUÇÃO

O fenómeno da droga constitui uma das maiores preocupações dos cidadãos europeus, com incidências na saúde e na segurança colectiva e individual. A União alargada deverá fazer face a novos e mais complexos desafios e a luta contra a droga terá de continuar a ser uma prioridade.

Apesar de os Estados-Membros continuarem a ser os principais responsáveis pela política nesta matéria, é evidente que, para certos aspectos, as respostas nacionais isoladas não são suficientes, impondo-se a criação de um quadro de acção coordenado a nível europeu e transnacional.

Dada a natureza complexa e multifacetada do problema, bem como o número de intervenientes implicados, é essencial uma coordenação eficaz entre todas as partes envolvidas. Isto requer um nível adequado de coordenação entre as instituições da União Europeia e os Estados-Membros, tanto no seu seio como entre si. Trata-se de um aspecto crucial da política de luta contra a droga, porque a coordenação atinge o cerne das competências e dos processos de decisão nacionais e europeus.

## 2. ENQUADRAMENTO GERAL

A nível internacional, a necessidade de uma resposta global, equilibrada e pluridisciplinar foi reconhecida no âmbito das Nações Unidas desde há uma quinzena de anos<sup>1</sup>. A nível europeu, já o programa europeu de luta contra a droga de 1992 propunha aos Estados-Membros que comparassem a eficácia dos seus mecanismos de coordenação nacionais. Em 2000, a União dotou-se de um Plano de Acção em matéria de luta contra a droga (2000-2004) que confirma o apelo a favor de uma avaliação dos sistemas de coordenação e convida os Estados-Membros a reforçar os seus sistemas e práticas em matéria de coordenação.

Este Plano de Acção prevê, nomeadamente:

i) que a Presidência do Conselho assegurará regularmente, em princípio duas vezes por ano, aos coordenadores nacionais no domínio da droga e aos responsáveis pela coordenação das políticas nessa matéria, a possibilidade de se reunirem no quadro do Grupo Horizontal "Droga", a fim de procederem a um intercâmbio de opiniões sobre a evolução da situação a nível nacional e estudarem as possibilidades de cooperação acrescida<sup>2</sup>.

Desde a adopção do Plano de Acção pelo Conselho Europeu de Santa Maria da Feira de Junho de 2000, todas as Presidências organizaram reuniões de coordenadores nacionais em matéria de droga, o que permitiu o intercâmbio de experiências e boas práticas. A Comissão considera que estas reuniões constituem um elemento importante para a coordenação a nível da União.

---

<sup>1</sup> Especialmente em 1987, aquando do acordo internacional sobre o esquema multidisciplinar completo para as actividades futuras de luta contra o abuso das drogas e em Junho de 1998, aquando da Sessão extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas consagrada à luta comum contra o problema mundial da droga (UNGASS), onde a coordenação foi definida como a pedra angular de uma política articulada e global sobre as drogas.

<sup>2</sup> Ponto 1.1.3 do Plano de Acção da UE em matéria de luta contra a droga (2000-2004).

ii) que a Comissão, com a ajuda do Observatório Europeu da Droga e da Toxicod dependência (OEDT), elabore um estudo para analisar a possibilidade de os sistemas de coordenação existentes serem melhorados e, sendo o caso, de que forma<sup>3</sup>.

Um estudo realizado pelo OEDT em estreita colaboração com a Comissão, concluído em 2002, produziu um inventário pormenorizado das disposições e mecanismos de coordenação existentes nos Estados-Membros<sup>4</sup>. Este estudo constitui uma etapa essencial para compreender os mecanismos existentes e, sobretudo, o contexto político em que o reforço da coordenação se deve situar.

iii) que o Conselho, tendo em conta a legislação e as estruturas administrativas nacionais, incentive todos os Estados-Membros a examinarem a possibilidade de criarem um mecanismo nacional de coordenação ou, se for caso disso, de o reforçarem, e/ou a designarem um coordenador nacional em matéria de droga<sup>5</sup>.

Embora haja consenso sobre a necessidade de coordenação, continua por determinar o que esta implica concretamente. A coordenação é um conceito difícil de definir que, quando falta, se torna mais evidente. Com efeito, os parâmetros de coordenação variam muito consoante o resultado esperado seja um bom fluxo de informação ou a coordenação seja considerada uma tarefa mais ambiciosa que visa a elaboração de uma política de luta contra a droga.

### **3. OBJECTIVOS DA PRESENTE COMUNICAÇÃO**

A Comissão considera que a coordenação não é por si só um objectivo, mas antes um meio para tornar a luta contra a droga mais eficaz. A luta contra a droga é um desafio para a União Europeia no seu todo e a presente Comunicação tem como objectivo principal reforçar a coordenação a nível da União e fornecer pistas para reflexão sobre a forma como a alcançar.

Para atingir estes objectivos, a presente Comunicação visa:

1. explicar por que é que a coordenação no domínio da droga é essencial a nível da União Europeia, fazendo um ponto da situação dos principais desafios e problemas;
2. passar em revista os modelos de coordenação existentes, tanto a nível dos Estados da União como a nível das instituições europeias;
3. fornecer pistas para reflexão e formular recomendações sobre os meios para melhorar a coordenação e explorar a forma de encarar uma maior coordenação a nível da nova União alargada.

Neste contexto, é possível identificar três níveis complementares de coordenação:

i) a coordenação a nível interno dos Estados-Membros. Mesmo sendo claro que a coordenação a nível nacional é uma condição prévia da coordenação a nível da União,

---

<sup>3</sup> Ponto 1.1.7 do Plano de Acção da UE em matéria de luta contra a droga (2000-2004).

<sup>4</sup> Este estudo suscitou o interesse do Órgão Internacional de Controlo dos Estupefacientes (OICE) que, no seu relatório de 2001, "nota com satisfação que a Comissão Europeia, em colaboração com o OEDT, começou a examinar os mecanismos de coordenação em matéria de luta contra a droga com vista ao seu reforço".

<sup>5</sup> Ponto 1.2.2 do Plano de Acção da UE em matéria de luta contra a droga (2000-2004).

competete aos Estados-Membros decidir, com base nas suas próprias estruturas jurídicas e administrativas, qual a forma de coordenação adequada;

ii) a coordenação a nível interno das instituições europeias e entre si próprias;

iii) a coordenação a nível da União, ou seja, entre os Estados-Membros reunidos no âmbito do Conselho, a Comissão e o Parlamento Europeu, apoiando-se no OEDT e na Europol. Esta função tem duas vertentes: a coordenação interna da União e a coordenação da União em relação ao exterior, às instâncias internacionais e aos países terceiros.

Tendo em conta o princípio da subsidiariedade, a presente Comunicação debruçar-se-á sobre a coordenação a nível da União e das suas instituições, sem no entanto esquecer que esta se apoia na coordenação nacional.

#### **4. POR QUE É QUE A COORDENAÇÃO NO DOMÍNIO DA DROGA É ESSENCIAL: PRINCIPAIS DESAFIOS E PROBLEMAS**

##### **4.1. Dar resposta às expectativas dos cidadãos**

Até agora, a resposta da União Europeia não esteve à altura das expectativas dos cidadãos em matéria de saúde pública e segurança. O acervo comunitário em matéria de droga é fraco, embora existam bastantes documentos não vinculativos. O projecto de futura Constituição, tal como apresentado pela Convenção Europeia sobre o Futuro da Europa, não atribui à União competências específicas neste domínio; contudo, no Eurobarómetro publicado em Abril de 2002<sup>6</sup>, 71% dos europeus eram favoráveis a que as decisões no domínio da droga fossem tomadas a nível da União.

Por outro lado, o alargamento da União não irá facilitar a resolução das dificuldades que não puderam ser superadas numa União a 15. Consequentemente, a Comissão considera ter chegado o momento de a União avançar, para dar melhor resposta às preocupações e expectativas dos cidadãos.

##### **4.2. Uma resposta continuada e coerente**

O tema da droga continua a ser um domínio sensível e altamente político. O debate é frequentemente polarizado entre uma abordagem mais repressiva, focalizada na luta contra o tráfico, e uma abordagem mais tolerante, com maior incidência na prevenção e na redução dos efeitos negativos para a saúde ligados ao consumo de estupefacientes. Esta dicotomia manifesta-se no interior dos Estados-Membros mas também entre eles.

Por vezes, também assistimos a mudanças de atitude e à diminuição de visibilidade do tema da droga, o que implica que este atravesse diferentes fases mediáticas, sem que, porém, lhe estejam asseguradas uma visibilidade e vontade políticas constantes. É no entanto claro que o fenómeno da droga não pode ser abordado com uma política de curto prazo, antes exigindo um conjunto coerente de acções apoiadas ao longo do tempo. A continuidade e a coerência são, por conseguinte, elementos essenciais da política em matéria de droga. Para as alcançar, é necessário um nível elevado de coordenação, a fim de assegurar uma parceria duradoura entre as instâncias envolvidas.

---

<sup>6</sup> Eurobarómetro (a opinião pública na União Europeia) - Relatório n.º 56 publicado em Abril de 2002.

Além disso, a União dotou-se de um Plano de Acção em matéria de luta contra a droga (2000-2004) que se baseia numa abordagem global, multidisciplinar e equilibrada. É claro que esta abordagem necessita de um nível elevado de coordenação entre os vários intervenientes. As diferentes autoridades administrativas têm diferentes abordagens e prioridades, fazendo questão de manter as suas prerrogativas. O equilíbrio e coerência entre as acções desenvolvidas só podem ser assegurados através de uma coordenação eficaz.

#### **4.3. O alargamento**

A perspectiva do alargamento traz novos desafios no domínio da droga. Existem receios quanto ao risco de aumento do tráfico de droga, especialmente em trânsito pelos países da Europa Central e Oriental. As grandes apreensões de droga, em especial de heroína, ocorridas na rota dos Balcãs e na Europa Central confirmam o papel permanente desta região no transporte e armazenamento de narcóticos. É portanto essencial que haja uma coordenação acrescida entre os serviços internamente responsáveis pela aplicação da lei nesses países e os seus homólogos dos outros países. Sendo o aspecto repressivo evidente, é preciso não esquecer que, na maior parte dos novos Estados-Membros, a experimentação e uso recreativo de droga estão a aumentar. Segundo os dados fornecidos pelo OEDT, as prevalências de consumo de droga aproximam-se cada vez mais das observadas nos 15 Estados-Membros.

O Programa PHARE foi utilizado para desenvolver as capacidades institucionais, apoiar a cooperação entre os serviços responsáveis pela aplicação da lei e as ONG activas nos países beneficiários deste Programa, bem como para permitir ao OEDT a prestação de assistência técnica a estes países. Além disso, o Programa PHARE financiou o desenvolvimento dos programas nacionais em matéria de droga, bem como a criação de instâncias de coordenação. A coordenação das iniciativas em matéria de droga nestes países é crucial e deveria ser assegurada nos três países candidatos (Roménia, Bulgária e Turquia), que se encontram numa das rotas de entrada de droga na Europa (rota da heroína).

#### **4.4. Novas tendências de consumo**

Os tipos de consumo de droga modificaram-se muito ao longo dos últimos anos e continuarão a evoluir na União alargada. As estatísticas mostram que os padrões de consumo de drogas sintéticas estão em plena evolução: a popularidade crescente das drogas sintéticas entre os jovens socialmente bem integrados, em contextos recreativos, é um fenómeno social em expansão.

Além disso, assiste-se com cada vez maior frequência ao fenómeno do policonsumo de drogas: os toxicodependentes combinam diferentes tipos de drogas, incluindo álcool e medicamentos.

Esta diversificação do consumo exige indubitavelmente uma melhor coordenação dos intervenientes no terreno, mas também uma coordenação acrescida de todas as políticas de prevenção, redução dos riscos e controlo. Neste contexto, a Comissão tenciona criar uma rede de autoridades nacionais competentes em matéria de saúde pública, a fim de desenvolver estratégias de prevenção do abuso de drogas lícitas e ilícitas, bem como assegurar a coordenação e criação de estruturas consultivas adequadas na União.

#### **4.5. A necessidade de aproximação das legislações**

É necessária a aproximação das legislações em matéria de droga a nível da União sempre que as respostas nacionais isoladas e diferentes não sejam suficientes e que uma acção eficaz só possa ser conseguida num quadro comum de acção. Um exemplo significativo é a aproximação das legislações em matéria de tráfico de droga, que frequentemente envolve vários Estados-Membros. Uma intervenção da União Europeia neste domínio é capaz de contribuir com um real valor acrescentado para as políticas nacionais.

Em Maio de 2001, a Comissão elaborou um projecto de decisão-quadro, tendo em vista a criação de disposições mínimas relativas aos elementos constitutivos das infracções penais e das sanções aplicáveis no domínio do tráfico de droga<sup>7</sup>. Infelizmente este diploma continua bloqueado no Conselho por não se chegar a acordo entre os Estados-Membros. Entretanto, o Conselho Europeu de Bruxelas de Outubro de 2003 solicitou a sua adopção, se possível antes do final de 2003.

Também aí se constata que os Estados-Membros têm diferentes perspectivas quanto ao papel que a União deveria desempenhar. Alguns querem que a União defina o nível das sanções para o pequeno tráfico, enquanto outros preferem que a União concentre a sua acção na criminalidade transfronteiras. Esta falta de objectivos comuns, mesmo num domínio como a luta contra o tráfico, que deveria ter congregado os esforços com vista a um combate comum, explica-se certamente pelas diferentes tradições e sensibilidades nacionais, mas igualmente pela falta de coordenação e de visão a nível da União.

#### **4.6. A relação custo-eficácia**

Um dos aspectos essenciais de qualquer política é a relação custo-eficácia. No entanto, é muito difícil contabilizar as despesas em matéria de droga. Com efeito, não existe qualquer definição precisa do que estas cobrem, havendo inúmeras despesas relacionadas com a droga, a vários níveis, como as despesas em matéria de prevenção, reabilitação e saúde, cujo montante, bem como o impacto, são muito difíceis de avaliar<sup>8</sup>.

Em termos absolutos, as despesas no domínio da droga são enormes mas, na falta de uma metodologia comum, é difícil quantificá-las e avaliar o seu impacto. O reforço da coordenação, primeiro a nível interno dos Estados-Membros e seguidamente a nível europeu, poderia ajudar a alcançar uma estimativa das despesas públicas ligadas à droga, para medir o impacto das iniciativas desenvolvidas, bem como para fornecer aos cidadãos um ponto da situação.

#### **4.7. A avaliação das políticas e das práticas**

Apesar de a prossecução da qualidade e da eficácia através da avaliação de projectos e programas se ter tornado uma prática cada vez mais corrente na União, a avaliação das políticas e da sua aplicação ainda é um domínio relativamente recente. Em geral, uma cultura de avaliação, com recurso a padrões de qualidade, deveria servir de base para a adopção pelos decisores políticos de novas estratégias ou programas.

---

<sup>7</sup> COM(2001) 259 final de 23.5.2001.

<sup>8</sup> O ponto 1.4.1. do Plano de Acção em matéria de droga (2000-2004) insta o Conselho e a Comissão a estudarem, com base nas actividades actualmente em curso no OEDT e no Grupo Pompidou com esta finalidade, uma abordagem para a criação de uma lista de todas as despesas públicas relacionadas com a droga. O OEDT está neste momento a efectuar um estudo neste domínio.

A cultura de avaliação das políticas encontra o seu complemento na avaliação das práticas. Um exemplo concreto desta última é a avaliação mútua dos serviços responsáveis pela aplicação da lei no domínio da droga<sup>9</sup>. O objectivo deste exercício era avaliar a cooperação e a coordenação entre os diferentes serviços dos Estados-Membros, as suas práticas operacionais, bem como o nível de cooperação internacional.

Outro exemplo é Recomendação do Conselho relativa à prevenção e redução dos efeitos nocivos da toxicod dependência para a saúde, adoptada em 18 de Junho de 2003<sup>10</sup>, que coloca a tónica na necessidade de se proceder à devida avaliação, tanto *ex ante* como *a posteriori*, de qualquer programa nesta matéria, com a finalidade de aumentar a eficácia e a eficiência da prevenção da toxicod dependência e da redução dos riscos sanitários a ela ligados.

Desde a adopção do Plano de Acção em matéria de luta contra a droga (2000-2004), a União, no seu todo, tem dedicado uma atenção acrescida à avaliação. Conforme foi sublinhado na avaliação intercalar deste Plano de Acção<sup>11</sup>, o desenvolvimento da avaliação das políticas no domínio da droga é um aspecto fundamental, tanto a nível nacional como a nível europeu. Neste contexto, a Comissão, em estreita colaboração com os Estados-Membros, o OEDT e a Europol, prossegue os seus esforços com vista à avaliação final do Plano de Acção. O OEDT continuará também as suas investigações no domínio da aplicação dos mecanismos de coordenação nos Estados-Membros, nos novos países da União, bem como nos países candidatos, e informará a Comissão dos resultados.

Deve, contudo, notar-se que o actual Plano de Acção não contém objectivos quantificáveis que poderiam servir de base à sua avaliação. Esta falta de indicadores de impacto torna difícil a avaliação do Plano. Para que possa haver uma verdadeira avaliação das Estratégias e dos Planos de Acção relativos à droga a nível da União, é necessária a definição de certos indicadores essenciais, a fim de assegurar a comparabilidade da informação. É igualmente clara a necessidade de um nível elevado de coordenação interna em todas as instâncias envolvidas, bem como entre elas. Além disso, a avaliação só se pode fazer em função dos resultados esperados, mas é difícil estabelecer um nexo de causalidade directa entre as acções efectuadas, os seus resultados e o impacto verificado. Esta questão deverá, sem dúvida, ser abordada no âmbito da avaliação final do Plano de Acção.

#### **4.8. O papel da União em relação ao exterior: integração horizontal da política em matéria de droga e gestão dos fundos**

A intensificação da interdependência económica global acentuou a necessidade de uma maior coerência entre, por um lado, as decisões e as medidas tomadas no domínio da prevenção e da luta contra o tráfico de droga, e, por outro lado, as medidas de luta contra a pobreza e de desenvolvimento sustentável das regiões produtoras de droga. A luta contra o terrorismo, por outro lado, demonstrou que uma divisão estrita entre as políticas internas e externas não é muito eficaz. A conjugação de esforços entre as instituições da União e os Estados-Membros e entre as políticas internas e externas é essencial para uma acção eficaz da União no plano

---

<sup>9</sup> Esta avaliação tinha sido prevista na Acção Comum de 5 de Dezembro de 1997, que instaurou um mecanismo de avaliação da aplicação e execução, no plano nacional, dos compromissos internacionais em matéria de luta contra a criminalidade organizada. JO L 344 de 15.12.1997, p. 7.

<sup>10</sup> JO L 165 de 3.7.2003, p. 31 a 33.

<sup>11</sup> COM(2002) 599 de 4.11.2002.

internacional<sup>12</sup>. Esta complementaridade das políticas e das acções exige a coordenação dos intervenientes implicados.

Paralelamente às actividades consagradas ao desenvolvimento, a droga deveria ser regularmente abordada no quadro do diálogo político com os países terceiros. A este respeito, a coordenação dos doadores europeus e internacionais é muito importante. Por seu lado, a União dotou-se de vários Planos de Acção em matéria de droga relativamente a certos países e regiões do mundo (América Latina e Caraíbas, Ásia Central, Balcãs). Estes Planos constituem uma etapa política útil para a definição de um quadro de cooperação com estes países, mas, com demasiada frequência, não são acompanhados por uma clara vontade política e pelos meios concretos para atingir os objectivos anunciados. O risco é que se criem grandes expectativas nestes países, sem que, no entanto, lhes sejam atribuídos os meios para as atingir.

A política em matéria de droga da União também se concretiza através das ajudas aos países terceiros. Desde há alguns anos a Comissão reformou profundamente o seu sistema de ajuda externa. Foi redigido um "documento de estratégia nacional" e um "documento de programação" para cada país beneficiário de ajuda comunitária, com o objectivo de ligar mais estreitamente a assistência financeira às prioridades dos países parceiros e da União, com base numa análise da situação económica, política e social dos países parceiros. Estes documentos são debatidos com os Estados-Membros e com os países beneficiários, sendo em seguida aprovados pela Comissão. Representam portanto uma ocasião importante para coordenar a ajuda a nível da União: cada instância tem a oportunidade de invocar a importância da problemática da droga, de modo a que esta seja incluída nas prioridades para esse país.

Os Estados-Membros, por seu turno, também oferecem uma importante assistência financeira aos países terceiros. Embora a Comissão e os Estados-Membros devam, supostamente, informar-se mutuamente de todos os projectos executados nos países terceiros, a troca de informações e, por conseguinte, a coordenação dos esforços empreendidos, continuam a ser fracas. Para superar esta lacuna, a Comissão criou, a pedido do Grupo Horizontal "Droga", uma base de dados relativa aos projectos financiados tanto nos países candidatos como nos países terceiros, mas os Estados-Membros não mantêm suficientemente actualizada esta ferramenta de informação.

A coordenação é indispensável no domínio da cooperação internacional, por forma a que a União e os seus Estados-Membros falem com uma só voz e que a coerência da sua acção seja assegurada. Também é importante uma maior coordenação sistemática na perspectiva dos grandes eventos internacionais, como a Assembleia Geral das Nações Unidas e a Comissão de Estupefacientes, bem como as reuniões do Grupo de Dublin.

A Comissão considera que o reforço da identidade europeia na acção externa passa por uma melhor coordenação das políticas nacionais, para atingir uma verdadeira coordenação europeia. É urgente um reforço da coordenação a nível da União no domínio das relações externas, por forma a que a União tenha maior visibilidade e presença na cena internacional.

---

<sup>12</sup> Desde logo, o artigo 177.º do Tratado sublinha que a política da Comunidade em matéria de cooperação para o desenvolvimento é complementar das políticas dos Estados-Membros.

## **5. PRINCIPAIS MODELOS DE COORDENAÇÃO EXISTENTES**

### **5.1. A nível dos Estados**

Tanto os 15 Estados-Membros como os 10 novos Estados-Membros da União Europeia reconhecem formalmente que a coordenação é um elemento essencial da política em matéria de droga, tendo começado a coordenar as suas próprias políticas nacionais, adoptando estratégias e/ou planos de acção com objectivos específicos, criando unidades de coordenação central e/ou nomeando coordenadores nacionais.

No entanto, a interpretação do conceito de coordenação e as suas modalidades de aplicação variam muito. O estudo efectuado pelo OEDT, em colaboração com a Comissão, sobre os mecanismos de coordenação em matéria de droga nos Estados-Membros e na Noruega<sup>13</sup> permitiu constatar a diversidade das abordagens existentes.

O Anexo I a esta Comunicação inclui um quadro recapitulativo dos mecanismos existentes nos Estados-Membros e um resumo da situação nos novos Estados-Membros<sup>14</sup>.

### **5.2. A nível interno da Comissão e com o OEDT e a Europol**

Numerosas Direcções-Gerais e instâncias tratam da questão da droga. Para que a Comissão possa falar com só uma voz nas reuniões relativas à droga, tanto no Conselho e no Parlamento Europeu como nas instâncias internacionais, existe uma unidade de coordenação em matéria de droga, situada na Direcção-Geral da Justiça e Assuntos Internos. Esta unidade de coordenação preside ao Grupo Interserviços "Droga" (GID), criado em 1989 para coordenar as acções de todas as Direcções-Gerais envolvidas. Em 2002, a Comissão criou igualmente um ponto de coordenação para as actividades externas em matéria de droga.

A coordenação interna da Comissão poderia certamente ser melhorada, sobretudo por um reforço do papel do GID. Este Grupo deveria reunir-se com maior regularidade para coordenar melhor a posição da Comissão com vista aos eventos internacionais, mas também ser um vector de troca de informações sobre as prioridades e os programas dos diferentes serviços, com o objectivo de reforçar a capacidade de dinamização da Comissão, tanto quanto às questões internas como no domínio das relações externas.

Quanto à cooperação com o Observatório Europeu da Droga e da Toxicod dependência (OEDT), a Comissão está representada no seu Conselho de Administração, participando igualmente nas actividades da Direcção e do Comité Orçamental, os órgãos que assistem o Conselho de Administração. A Comissão é membro, através do seu Ponto Focal, da Rede europeia de informação sobre a droga e a toxicod dependência (Reitox).

A Comissão também tenciona reforçar a coordenação com o OEDT e a Europol, através da participação ocasional destas duas entidades nas reuniões do GID. Além disso, está em estudo o estabelecimento de dois pontos de contacto, na Comissão e no OEDT, para uma troca constante de informações sobre as respectivas actividades, bem como sobre os desenvolvimentos a nível nacional e europeu.

---

<sup>13</sup> A Noruega é membro do OEDT, por esta razão foi incluída no estudo.

<sup>14</sup> O estudo "Strategies and coordination in the field of drugs in the European Union", efectuado pelo OEDT e pela Comissão Europeia, bem como os quadros recapitulativos e sua actualização estão disponíveis no sítio web do OEDT: [http://www.emcdda.eu.int/policy\\_law/index.shtml](http://www.emcdda.eu.int/policy_law/index.shtml).

É claro que, para atingir estes objectivos, é essencial o empenho das entidades a todos os níveis.

### **5.3. A nível da União**

A coordenação em matéria de droga entre os Estados-Membros, bem como com a Comissão, é assegurada pelo Grupo Horizontal "Drogas" (GHD), criado pelo COREPER em Fevereiro de 1997. O mandato deste grupo de trabalho de alto nível é lançar, controlar e coordenar todas as actividades nesta matéria, delas prestando contas directamente ao COREPER. O OEDT e a Europol participam igualmente nas actividades do GHD. Este Grupo cobre diferentes actividades, apoiando-se noutros grupos de trabalho para questões pontuais.

Desde 1999, com a integração do Grupo de trabalho sobre as drogas do Conselho "Política Externa e de Segurança Comum" (CODRO), o mandato do GHD passou a incluir a coordenação das actividades internacionais da União no domínio da droga, entre as quais as relações com as organizações internacionais. Por conseguinte, o papel de coordenação do GHD abrange igualmente as iniciativas de política externa. Apesar desta fusão ter por objectivo o reforço do papel de coordenação do GHD, a capacidade deste Grupo para desencadear acções no domínio das relações externas continua a ser algo irregular, por vezes devido a uma agenda demasiado preenchida. Seria aliás desejável que o GHD atribuísse maior prioridade à preparação das reuniões internacionais e encontros bilaterais, para que a União tenha um peso político adequado. Por exemplo, a reunião da Comissão de Estupefacientes realiza-se todos os anos na Primavera: para assegurar uma coordenação eficaz da posição da União, seria útil prever, nas quatro reuniões do GHD que antecedem as reuniões da Comissão de Estupefacientes, um debate preparatório desse evento.

Em 2001, no âmbito de uma profunda reorganização dos grupos de trabalho do Conselho, o GHD também absorveu uma parte das competências do Grupo de trabalho "Tráfico de Droga", que examinava os aspectos operacionais da luta contra o tráfico de estupefacientes e que foi extinto. No entanto, os aspectos operacionais da luta contra o tráfico de droga continuam dispersos entre o Grupo "Cooperação Policial", o Grupo "Cooperação Aduaneira", o Grupo Multidisciplinar "Crime Organizado" e o Grupo Horizontal "Droga". Na realidade, ainda não houve, por enquanto, uma distribuição clara das competências e, frequentemente, a coordenação das actividades destes grupos de trabalho depende da vontade das Presidências.

O GHD também pode tirar partido da experiência dos grupos de trabalho específicos instituídos pelo Conselho que tratam de aspectos pontuais do fenómeno da droga como:

- o Grupo "Saúde", que examina as questões ligadas ao Programa de acção comunitário para a prevenção da toxicodependência e que, mais recentemente, se debruça sobre os aspectos relativos à droga do Programa-Quadro "Saúde Pública" recentemente adoptado<sup>15</sup>;
- o Grupo "Direito Penal Material" para as questões de aproximação das legislações em matéria de tráfico de droga;
- o Grupo "Assuntos Económicos", que examina questões ligadas ao controlo dos precursores químicos;
- bem como os grupos geográficos, como o Grupo "América Latina", o Grupo "Ásia", etc.

---

<sup>15</sup> JO L 271 de 9.10.2002.

A criação do GHD melhorou sensivelmente a coordenação entre os Estados-Membros e a Comissão, embora ainda haja muito a fazer. Assim, é por vezes difícil que os participantes tenham uma visão global dos diferentes aspectos debatidos. A este respeito, seria importante que houvesse uma coordenação prévia em cada Estado-Membro antes das reuniões do Grupo.

#### **5.4. A sociedade civil**

Até agora, a sociedade civil não foi sistematicamente associada à definição da política em matéria de droga na União. Sendo verdade que vários Estados-Membros associam regularmente os intervenientes no terreno e as ONG à definição da sua política, e que, por seu lado, a Comissão tira partido da experiência obtida pelos intervenientes no terreno, graças aos contactos e aos projectos que apoia, esta consulta a nível da União não é feita de forma regular.

Em Fevereiro de 2000, no entanto, uma conferência conjunta do Parlamento, do Conselho e da Comissão, associando a sociedade civil, teve lugar no âmbito da preparação do Plano de Acção da UE em matéria de droga (2000-2004). Esta conferência permitiu um debate muito útil e construtivo, tendo um grande número de ideias expostas nessa ocasião sido incluído neste Plano de Acção.

Além disso, em Maio de 2004, a Presidência irlandesa organizará, com as autoridades públicas e a sociedade civil, uma conferência com vista à definição de uma nova estratégia em matéria de droga a partir de 2005. A Comissão também tenciona incluir o diálogo com a sociedade civil no seu projecto de Programa de trabalho para 2004.

### **6. ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA UMA COORDENAÇÃO EFICAZ**

Neste capítulo a Comissão sublinha a importância dos elementos essenciais para uma coordenação eficaz.

#### **a) Uma cultura administrativa**

Uma coordenação eficaz resulta de uma cultura administrativa. Nalguns países, a coordenação é facilmente assegurada através de contactos informais frequentes e de uma atitude cooperante dos funcionários responsáveis. Uma boa coordenação pode, por conseguinte, ser assegurada, mesmo que não exista uma estrutura formalmente encarregue desta função: este tipo de coordenação informal existe sobretudo nos países pequenos. Este princípio é igualmente aplicável à coordenação entre o nível nacional e o local.

Sem informação fiável sobre os diferentes sectores de actividade a coordenar, a coordenação torna-se impotente. É por conseguinte importante assegurar a confiança recíproca entre as entidades implicadas, ainda que haja diferentes abordagens e prioridades.

É claro que a coordenação se baseia na vontade de cooperar das pessoas. A cultura administrativa de cooperação é o resultado de um longo processo que depende também da cultura do país. No entanto, é verdade que a atitude das pessoas pode ser influenciada, até certo ponto, pelas estruturas existentes e pelo impulso dado pela hierarquia.

#### **b) Um quadro de acção**

O desenvolvimento de um quadro comum de acção a nível da União implica a definição de objectivos claros e a previsão de indicadores que assegurem a sua aplicação. Uma definição

clara da missão de cada entidade, bem como uma distribuição precisa das competências entre os diversos responsáveis, são essenciais para uma boa coordenação. A definição clara dos objectivos e funções das entidades e pessoas envolvidas, constitui uma condição prévia para o sucesso de qualquer política coordenada, evitando-se assim as sobreposições e os conflitos de competências.

Um plano de acção completo, tanto a nível nacional como europeu, pode contribuir eficazmente para identificar as responsabilidades e para assegurar a clareza das funções e competências. É igualmente muito útil para assegurar uma abordagem global, porque representa a ocasião de definir as prioridades, verificar a sua aplicação e identificar os recursos necessários. É um dos instrumentos principais para assegurar uma coordenação eficaz.

#### c) A necessidade de estabelecer prioridades específicas

Sendo importante ter um plano de acção que abranja toda a gama de actividades no domínio da droga, é também crucial estabelecer prioridades específicas a curto e médio prazo, para se concentrar nas actividades essenciais, bem como nos indicadores de resultados que permitem realizar uma avaliação. A aprovação recente pelo Conselho de dois "documentos de implementação", um respeitante às drogas de síntese<sup>16</sup> e o outro relativo à redução da procura e da oferta<sup>17</sup> constitui uma primeira identificação das prioridades.

Só um nível elevado de concertação política, com recurso a estruturas e práticas de coordenação permanentes, permitirá estabelecer prioridades específicas e propor uma espécie de hierarquia entre as actividades.

Para esse efeito, seria desejável que houvesse uma estratégia global da União em matéria de droga contendo os princípios gerais e abrangendo um período relativamente longo (por exemplo oito anos), acompanhada por planos de acção de menor duração (por exemplo quatro anos), orientados para as prioridades de curto e médio prazo.

#### d) Um coordenador/estrutura de coordenação

A fim de dar uma resposta eficaz, a luta contra a droga deveria, em todo caso, continuar a ser uma prioridade para todos os Governos.

A existência de um coordenador nacional e/ou de uma unidade de coordenação não é por si só suficiente para assegurar uma coordenação eficaz. No entanto, a existência de uma estrutura de coordenação pode contribuir para assegurar i) uma resposta coordenada a um fenómeno tão complexo e plurifacetado como é a droga, ii) uma visibilidade constante do problema, demonstrando a determinação governamental neste domínio, iii) uma abordagem a longo prazo, garantindo a manutenção dos grandes objectivos e a continuidade das actividades, iv) a coerência da abordagem política estabelecida e da sua aplicação.

Para ser eficaz, a estrutura de coordenação deveria: i) ser formalmente reconhecida por todos os intervenientes, ii) ter uma missão e objectivos claramente definidos e iii) ter os meios concretos (recursos humanos e financeiros) para realizar esses objectivos. Além disso, a Comissão considera que tal estrutura deveria ser directamente implicada na execução das

---

<sup>16</sup> CORDROGUE 81, Rev. 2 de 26 de Novembro de 2002.

<sup>17</sup> CORDROGUE 40 CATS 25 SAN 85, Rev. 2 de 27 de Maio de 2003.

políticas, devendo, por conseguinte, ser dotada de meios financeiros específicos. Esta estrutura deveria igualmente ter a responsabilidade final pela avaliação das estratégias.

## 7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As estratégias globais destinadas a fazer face aos desafios sociais, sanitários, económicos e de segurança postos pela droga, devem ser coordenadas a nível da União e conjugadas com programas e acções concretas.

A abordagem global e equilibrada aprovada pelos Chefes de Estado e de Governo não pode ser atingida sem uma coordenação eficaz de todos os intervenientes. A coordenação é, por conseguinte, um instrumento incontornável para se dar resposta à complexidade do fenómeno da droga e das suas consequências. Neste contexto, a Comissão compromete-se a reforçar a sua coordenação interna em matéria de droga, apoiando-se, nomeadamente, no Grupo Interserviços "Droga".

A Comissão Europeia:

- (1) Considera que, tendo em conta a legislação nacional, as tradições e as estruturas administrativas, a coordenação em matéria de droga deveria ser reforçada, tanto a nível nacional como a nível europeu.
- (2) Considera que, para ser eficaz, a coordenação deve abranger todos os aspectos da política em matéria de droga, incluindo os aspectos sociais e sanitários, as medidas repressivas e a cooperação internacional, bem como a política de juventude.
- (3) Considera que é necessária uma estreita cooperação entre as diferentes autoridades responsáveis pela aplicação da lei, bem como a coordenação entre estas e os serviços sociais e sanitários a nível local, nacional e europeu, por forma a responder eficazmente ao fenómeno da droga e, nomeadamente, das drogas sintéticas.
- (4) Lamenta que a proposta de Decisão-Quadro em matéria de tráfico de droga, apresentada pela Comissão em Maio de 2001, ainda esteja bloqueada no Conselho e insta os Estados-Membros a chegar a um acordo político sobre esta questão antes do final de 2003.
- (5) No âmbito de um processo de aprendizagem mútuo, insta as autoridades nacionais e europeias a desenvolver, de forma sistemática, a avaliação das estratégias e das actividades no domínio da droga, a nível nacional e europeu, e a assegurar um acompanhamento constante com base, nomeadamente, em indicadores aprovados e definidos conjuntamente.
- (6) Sublinha a importância das recomendações dirigidas aos Estados-Membros no Relatório final do Conselho sobre a segunda série de avaliações relativas às autoridades competentes para a aplicação da lei e ao seu papel na luta contra o tráfico de droga<sup>18</sup>. Em especial, a Comissão sublinha a importância de assegurar que seja dada sequência às recomendações relativas i) à organização dos diferentes serviços nacionais de luta contra o tráfico de droga, ii) ao reforço da cooperação entre

---

<sup>18</sup> CRIMORG 68 de 29 de Setembro de 2003.

as unidades nacionais de informação financeira, iii) à criação de equipas comuns de inquérito, bem como iv) à troca de informações e dados com a Europol.

- (7) Sublinha a importância da Recomendação do Conselho relativa à prevenção e redução dos efeitos nocivos da toxicod dependência para a saúde<sup>19</sup>. Em especial, no contexto da presente Comunicação, a Comissão sublinha a importância de se promover i) o estabelecimento de redes e a cooperação entre as instâncias implicadas no trabalho de proximidade, a fim de assegurar a continuidade dos serviços e facilitar o acesso aos utilizadores e ii) a adequada integração dos serviços de saúde, incluindo os de saúde mental e os serviços sociais, bem como das estratégias especializadas na redução dos riscos.
- (8) Considera que, em primeiro lugar, a troca de informações e, seguidamente, a coordenação são os fundamentos de uma política externa europeia eficaz, visível e coerente. Para esse efeito, insta o Conselho a assegurar que, nas reuniões do Grupo Horizontal "Droga", seja dada suficiente atenção aos aspectos externos.
- (9) Considera que o Conselho deveria assegurar a ligação entre a adopção de qualquer novo Plano de Acção da União para as diferentes regiões do mundo e a atribuição dos recursos para a sua execução.
- (10) Incentiva o Conselho a reforçar a coordenação da posição da União nas reuniões internacionais, nomeadamente as da Assembleia Geral das Nações Unidas e da Comissão de Estupefacientes.
- (11) Convida os Estados-Membros a actualizar sistematicamente a base de dados criada pela Comissão a pedido do Grupo Horizontal "Droga", relativa aos projectos financiados tanto nos países candidatos como nos países terceiros<sup>20</sup>.
- (12) Incita os Estados-Membros, tendo em conta a legislação e as estruturas administrativas nacionais, a examinarem a possibilidade de criarem um mecanismo nacional de coordenação ou, se for caso disso, a reforçarem-no, e/ou a designarem um coordenador nacional em matéria de droga<sup>21</sup>.
- (13) Incentiva os Estados-Membros, no respeito do princípio da subsidiariedade, a considerarem a adopção de uma Estratégia e/ou de um Plano de Acção Nacional global de luta contra a droga.
- (14) Incentiva os Estados-Membros a assegurarem a total coerência entre os Planos Nacionais e os Planos de Acção da União, para assegurarem a aplicação da abordagem global, equilibrada e multidisciplinar adoptada pela União e a transposição das prioridades e objectivos comuns da União.
- (15) Sublinha a importância do Grupo Horizontal "Droga" enquanto instância prioritária de coordenação dos trabalhos da União e a utilidade das reuniões semestrais de alto nível dos responsáveis pela coordenação em matéria de droga.

---

<sup>19</sup> JO L 165 de 3.7.2003, p. 31 a 33.

<sup>20</sup> Nos termos do ponto 5.2.4 do Plano de Acção da UE em matéria de luta contra a droga (2000-2004).

<sup>21</sup> Ponto 1.2.2 do Plano de Acção da UE em matéria de luta contra a droga (2000-2004).

- (16) Incentiva o Conselho a, no contexto das actividades do Grupo Horizontal "Droga", reforçar a coordenação do trabalho dos serviços operacionais, através de uma clara distribuição das competências em matéria de droga entre o Grupo "Cooperação Policial", o Grupo "Cooperação Aduaneira" e o Grupo Multidisciplinar sobre a Criminalidade Organizada.

## ANEXO I<sup>22</sup>

O estudo efectuado pelo OEDT em colaboração com a Comissão sobre os mecanismos de coordenação em matéria de droga nos Estados-Membros e na Noruega<sup>23</sup> permitiu constatar a diversidade das abordagens existentes a partir de quatro critérios principais: 1) as formas institucionais de coordenação; 2) a autoridade responsável; 3) o âmbito do exercício da coordenação; 4) a existência, ou não, de um coordenador nacional<sup>24</sup>.

### 8. OS 15 ESTADOS-MEMBROS DA UNIÃO

Quadro sinóptico (em 31/12/2002)

	Comités Interministeriais	Agências específicas de coordenação/Unidades de coordenação	Ministério da tutela	Âmbito do exercício da coordenação	Coordenador nacional
Bélgica	Conferência Interministerial	Unidade droga/saúde (aspectos saúde). (Na Nota política do Governo Federal está prevista uma unidade de coordenação geral em matéria de droga - 19 de Janeiro de 2001)	Ministério Federal da Saúde Pública (Unidade droga/ saúde pública)	Específico (saúde)	Coordenador para a Saúde  (coordenador geral previsto na Nota política do Governo)
Dinamarca	n.a.	Unidade de coordenação em matéria de droga nos Ministérios do Interior e da Saúde	Ministérios do Interior e da Saúde	Global	n.a.
Alemanha	Grupo Interministerial em matéria de droga	Gabinete do Comissário Federal em matéria de droga	Ministério Federal da Saúde	Global	Comissário Federal em matéria de droga + Coordenadores em matéria de droga dos <i>Länder</i>
Grécia	Comité de coordenação interministerial	OKANA (Organização de luta contra a droga)	Ministério da Saúde	Específico (previsto alargamento das competências)	Presidente do OKANA
Espanha	Grupo Interministerial em matéria de droga	Delegação do Governo para o Plano Nacional em matéria de droga	Ministro do Interior	Global	Delegado do Governo para o Plano Nacional em matéria de droga
França	Comité Interministerial em matéria de droga	Missão Interministerial de luta contra a droga e a toxicodependência	Primeiro-Ministro (afecção junto do Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais)	Global	Presidente da Missão Interministerial de luta contra a droga e a toxicodependência
Irlanda	Comité do Gabinete para a exclusão social	Unidade de coordenação em matéria de droga do Ministério da Comunidade, "Gaelacht" e dos Assuntos Rurais	Ministério da Comunidade, "Gaelacht" e dos Assuntos Rurais	Global	Ministério com responsabilidade pela estratégia antidroga

<sup>22</sup> Os dados contidos nos dois quadros deste anexo foram fornecidos pelo OEDT.

<sup>23</sup> A Noruega é membro do OEDT, por esta razão foi incluída no estudo.

<sup>24</sup> O estudo "Strategies and coordination in the field of drugs in the European Union", efectuado pelo OEDT e pela Comissão europeia, bem como os quadros recapitulativos e sua actualização estão disponíveis no sítio web do OEDT: [http://www.emcdda.eu.int/policy\\_law/index.shtml](http://www.emcdda.eu.int/policy_law/index.shtml).

Itália	Comité Interministerial em matéria de droga	Departamento para a coordenação das políticas antidroga	Primeiro-Ministro	Global	Comissário extraordinário para a coordenação das políticas antidroga
Luxemburgo	Comité Interministerial em matéria de droga	Unidade de coordenação em matéria de droga do Ministério da Saúde	Ministério da Saúde	Específico	Coordenador em matéria de droga
Países Baixos	Grupo de trabalho sobre a política das drogas	Departamento de saúde mental e política em matéria de toxicodependências	Ministério da Saúde, Bem-Estar e Desporto	Global	n.a.
Áustria	Coordenação Federal em matéria de drogas	Coordenação Federal em matéria de drogas	Ministério da Segurança Social e das Gerações (responsabilidade principal) + Ministérios do Interior e da Justiça	Global	Coordenadores Federais em matéria de droga + Coordenadores provinciais em matéria de droga e toxicodependência
Portugal	Comité de coordenação da estratégia nacional	Instituto da Droga e da Toxicodependência (IDT)	Ministério da Saúde	Global	Presidente do Instituto da Droga e da Toxicodependência
Finlândia	Comité nacional para a política das drogas	Unidade para os aspectos relativos à droga	Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais	Global	n.a.
Suécia	Grupo de trabalho em matéria de droga	Unidade de coordenação central	Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais	Global	Coordenador em matéria de droga
Reino Unido	Comité Interministerial em matéria de droga	Directório para a estratégia em matéria de droga	Ministro do Interior	Global	n.a.
Noruega	Gabinete nacional relativo às drogas	Unidade para os aspectos relativos à droga	Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais	Global	n.a.

## 9. OS NOVOS ESTADOS-MEMBROS

Uma primeira análise das estratégias e mecanismos de coordenação no domínio das drogas nos 10 novos países<sup>25</sup> mostra que existe consenso sobre a necessidade de desenvolver a coordenação, a fim de aplicar políticas mais eficazes. Da mesma forma que nos Estados-Membros, a coordenação nos novos países parece basear-se num modelo a dois níveis, compreendendo um Comité interministerial e uma unidade técnica.

<sup>25</sup>

Ver o Relatório anual do OEDT de 2004.

### Quadro sinóptico (em 28/02/2003)

	Comités Interministeriais	Agências específicas para a coordenação/Unidades de coordenação
Chipre	n.a.	n.a.
Estónia	Comité nacional para a política em matéria de droga	Departamento de Saúde Pública, Ministério dos Assuntos Sociais
Hungria	Comité de coordenação no domínio da droga	Secretariado do Comité de coordenação no domínio da droga
Letónia	Comissão de coordenação para o controlo das drogas e a prevenção da toxicod dependência <sup>26</sup>	n.a.
Lituânia	Comissão governamental para o controlo das drogas <sup>27</sup>	Secretariado da Comissão governamental para o controlo das drogas
Malta	n.a.	n.a.
Polónia	Conselho Interministerial de luta contra a toxicod dependência	Serviço Nacional para a prevenção das drogas (incluindo o Secretariado do Conselho Interministerial de luta contra a toxicod dependência)
República Checa	Comissão Nacional em matéria de droga	Secretariado da Comissão Nacional em matéria de droga
Eslováquia	Conselho de Ministros sobre o controlo das drogas e a toxicod dependência	Conselho de Ministros sobre o controlo das drogas e a toxicod dependência
Eslovénia	Comissão Interministerial em matéria de droga	Gabinete do Governo em matéria de droga

<sup>26</sup>

Na Letónia a estratégia em matéria de droga prevê um novo organismo de coordenação.

<sup>27</sup>

Na Lituânia o projecto de estratégia em matéria de droga prevê um novo organismo de coordenação, o Departamento para o controlo das drogas, sob a autoridade do Governo.