

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Para una respuesta más firme frente a las drogas»**

COM(2011) 689 final

(2012/C 229/16)

Ponente: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

El 25 de octubre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Para una respuesta más firme frente a las drogas»

COM(2011) 689 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de abril de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 24 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 118 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

El Comité Económico y Social Europeo (CESE)

1.1 acoge favorablemente el contenido de la Comunicación de la Comisión y está de acuerdo en que las medidas que se deben adoptar para reforzar Europa han de ser firmes, y aquellas dirigidas a actuar de un modo eficaz en el plano de la oferta y de la demanda de drogas han de ser equilibradas;

1.2 precisamente por esta razón, manifiesta su decepción: la Comunicación representa un retroceso con respecto al enfoque equilibrado y consensuado que ha prevalecido hasta ahora, pues concede una importancia predominante a las medidas de reducción de la oferta;

1.3 considera que el enfoque reglamentario y penal no es suficiente, y preconiza enérgicamente la elaboración de una nueva estrategia de la UE en materia de lucha contra las drogas sobre la base de una evaluación minuciosa de la actual estrategia, que está a punto de expirar;

1.4 manifiesta su preocupación ante la modificación de las prioridades de la política de financiación y, también a este respecto, defiende firmemente que se restablezca un enfoque equilibrado;

1.5 apoya la prosecución de la armonización de las disposiciones nacionales de lucha contra el comercio de estupefacientes, y recomienda que se amplíe también el proceso de armonización de la política penal en la UE a los modos de comportamiento asociados al abuso de drogas;

1.6 recomienda el establecimiento y la utilización de dispositivos de evaluación independientes y científicamente probados en materia de intervenciones de reducción de la oferta, así como la puesta a disposición de recursos adecuados para la ejecución de esas misiones;

1.7 está de acuerdo con las medidas propuestas para decomisar y recuperar los activos de la delincuencia, y recomienda que los activos procedentes de los decomisos se dediquen –al menos en parte– a la financiación de las actividades centradas en la reducción de la demanda, que no están lo suficientemente financiadas;

1.8 resalta que, en el caso de las nuevas drogas peligrosas, tampoco bastará con un acto reglamentario: en todo caso, es importante aplicarlo en el marco de una política de intervención integrada y global, cuyos efectos serán objeto de un seguimiento y una evaluación permanentes;

1.9 considera que la parte de la Comunicación dedicada a la reducción de la demanda es desproporcionada y superficial, y recomienda a la Comisión que emprenda la adopción de mecanismos institucionales que garanticen la aplicación de iniciativas basadas en pruebas científicas en este ámbito de acción;

1.10 se muestra firmemente convencido de que, para evitar que las repercusiones de políticas hasta ahora diferentes se neutralicen respectivamente, conviene elaborar, ya a medio plazo, una política global y coordinada en materia de adicción que trate el problema del consumo de todas las sustancias psicotrópicas (lícitas e ilícitas);

1.11 apoya la actividad del Foro de la Sociedad Civil sobre Drogas y recomienda que se tengan más en cuenta las observaciones de este organismo tanto a escala de la Unión como de los Estados miembros.

## 2. Observaciones generales

2.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión Europea titulada «Para una respuesta más firme frente a las drogas» <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 689 final.

2.2 Aprueba la conclusión del documento, según la cual, a raíz de la adopción del Tratado de Lisboa, «la respuesta europea a las drogas debe ser firme y decisiva, y abordar tanto la demanda como la oferta de drogas». Celebra comprobar que la Comisión está dispuesta a dar un nuevo impulso a la política de la UE en materia de lucha contra las drogas, y está de acuerdo en que «[l]a acción de la UE debería centrarse en aportar más valor añadido».

2.3 No obstante, el CESE manifiesta su decepción ante el hecho de que la Comunicación represente un retroceso con respecto al enfoque equilibrado y consensuado que ha prevalecido hasta ahora, basado en las mismas proporciones en la reducción de la oferta y la reducción de la demanda: en efecto, el documento centra la mayor parte de su propósito en los instrumentos jurídicos de reducción de la oferta, mientras que, en lo que atañe a la reducción de la demanda, se limita a formular someramente series de objetivos.

2.4 Considera lamentable que un documento de la Comisión parezca descuidar, en materia de consumo de drogas, puntos de vista transversales de política social relacionados con los derechos humanos y, en cambio, haga hincapié en instrumentos jurídicos y penales poco evaluados científicamente y de eficacia poco demostrada sobre la base de los datos actualmente disponibles, y que son más costosos <sup>(2)</sup>.

2.5 El Comité está convencido de que la reducción de la oferta sólo tendrá pleno sentido si constituye una parte o un elemento de un dispositivo estratégico. Hay que evitar que la política penal predomine de forma desequilibrada, como instrumento último (*ultima ratio*). Por tanto, la posible relegación a un segundo plano de los instrumentos de prevención no puede caracterizar la política de esa misma Europa que ha defendido una estrategia global y plural en sus instrumentos frente a los enfoques simplistas, represivos y poco respetuosos con los derechos humanos, que son la norma en muchas regiones del mundo.

2.6 Por lo que respecta a la política de la UE en materia de lucha contra las drogas, el CESE está convencido de que es necesario, sobre la base de la evaluación de la estrategia actual, elaborar, debatir pormenorizadamente y adoptar una nueva estrategia consensuada que exprese el compromiso conjunto de los Estados miembros a favor de la reflexión estratégica, los programas de acción y la política de financiación (la mejor combinación de políticas) que han prevalecido hasta ahora, que presentaban cierto equilibrio y que se basaban en los valores fundamentales del Tratado de Lisboa.

2.7 De conformidad con el principio fundamental según el cual el Estado no debe causar daños ni riesgos mayores de los que pretende prevenir, conviene establecer un mecanismo de toma de decisiones que permita modificar sin demora una política determinada cuando una evaluación independiente demuestre que tiene resultados negativos.

### 3. Financiación

3.1 El CESE se declara preocupado ante el cambio y la reducción del número de prioridades de financiación de la

Comisión. El programa «Salud para el Crecimiento», anunciado en el marco del Tercer programa plurianual de acción 2014-2020, no aborda el problema de las drogas ni la reducción de la demanda de drogas. Tampoco se habla de los recursos financieros necesarios para reducir la demanda, conforme a los objetivos de la estrategia y del programa de acción de la UE en materia de lucha contra las drogas.

3.2 El mismo cambio ha afectado a las prioridades de financiación de la propuesta de la Comisión relativa a los programas «Justicia» y «Derechos y Ciudadanía», ya que las subvenciones concedidas para abordar el problema de las drogas harán hincapié sobre todo en los aspectos de prevención de la delincuencia. El CESE pide encarecidamente a la Comisión que modifique su política de financiación con arreglo a las necesidades de un enfoque estratégico equilibrado.

### 4. Observaciones concretas y de fondo

#### 4.1 Abuso y tráfico de drogas

4.1.1 En lo que respecta a la lucha contra el tráfico de drogas, la Comunicación insiste en el fenómeno de la evolución constante del mercado de drogas ilícitas, y la aparición, en materia de contrabando, de métodos innovadores y nuevas tecnologías. Para luchar de forma eficaz contra todos estos fenómenos negativos, insiste en la necesidad de mejorar la coordinación de las iniciativas de lucha contra el tráfico de drogas.

4.1.2 El documento destaca que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa <sup>(3)</sup> permite reforzar los instrumentos jurídicos y políticos de lucha contra el tráfico de drogas; no obstante, indica que determinados instrumentos jurídicos <sup>(4)</sup> «apenas [han] propiciado la armonización de las medidas nacionales en materia de lucha contra el tráfico de drogas [ni han] contribuido suficientemente a la cooperación judicial en los casos de tráfico de drogas» <sup>(5)</sup>.

4.1.3 La Comunicación de la Comisión recomienda, a este respecto, la adopción de nuevos instrumentos jurídicos con los que pretende, en primer lugar, establecer normas mínimas comunes, respecto de las circunstancias agravantes y atenuantes, en materia de lucha contra las grandes redes de tráfico transfronterizo de drogas; en segundo lugar, mejorar la definición de los delitos y las sanciones; y, por último, introducir unas obligaciones de información más exigentes para los Estados miembros.

4.1.4 El CESE, que aprueba en lo esencial las conclusiones del documento, subraya sin embargo que esos esfuerzos sólo se verán coronados por el éxito si, por lo que respecta a las intervenciones dirigidas a reducir la oferta, se dispone de un instrumento adecuado de medición de los resultados y de indicadores de eficacia demostrada. Por tanto, el Comité reclama

<sup>(2)</sup> En la mayoría de los países, los instrumentos penales afectan actualmente de forma predominante a los toxicómanos, y sólo muy leve­mente a los traficantes.

<sup>(3)</sup> Artículo 83, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>(4)</sup> Por ejemplo, la Decisión marco 2004/757/JAI del Consejo, de 25 de octubre de 2004, relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 689 final.

encarecidamente la elaboración de mecanismos de evaluación y seguimiento capaces de medir la eficacia y la rentabilidad reales de esas intervenciones; asimismo apoya los trabajos ya emprendidos con vistas a la definición de indicadores adecuados <sup>(6)</sup>.

4.1.5 El CESE resalta que los recursos disponibles para evaluar los instrumentos en materia de reducción de la oferta son excesivamente reducidos, en comparación con la magnitud del perjuicio causado a los derechos fundamentales de los toxicómanos, quienes, desde el punto de vista jurídico, no perjudican a los demás ni actúan con fines lucrativos.

4.1.6 El CESE recomienda que, en el espíritu de la Comunicación de la Comisión Europea sobre este tema <sup>(7)</sup>, la armonización de la política de la UE en materia penal contemple también los comportamientos, ámbito en el que las prácticas judiciales penales (normas, penas, procedimientos o exenciones) difieren tanto de un Estado miembro a otro que no pueden sino menoscabar los derechos humanos y la seguridad jurídica. En opinión del CESE, así sucede en la actualidad por lo que respecta al consumo abusivo de drogas <sup>(8)</sup>.

4.1.7 El CESE recuerda que la armonización de las penas mínimas prevista por la UE no debe conducir a un agravamiento de las penas máximas en un Estado miembro. Al mismo tiempo, llama la atención sobre el hecho de que una política centrada en la reducción de la oferta también puede transmitir un mensaje de impotencia de los responsables políticos, razón por la cual es absolutamente necesario encontrar un equilibrio entre la amenaza de sanción penal, por un lado, y las intervenciones indispensables en materia de tratamientos y ayuda, por otro.

4.1.8 El CESE considera necesario, en vez de adoptar un enfoque exclusivamente centrado en la lucha contra el tráfico de drogas, repensar las estrategias en materia de justicia penal al mismo tiempo que se trabaja por reducir los perjuicios sociales y sanitarios asociados al mercado de las drogas y por promover la seguridad de las personas y de la sociedad.

#### 4.2 Los «precursores de drogas»

4.2.1 El CESE está de acuerdo con la evaluación de la situación efectuada en ese capítulo, así como con la afirmación de que las medidas existentes y previstas deben garantizar un control eficaz del uso ilegal de estos productos químicos, sin por ello perturbar el comercio lícito.

<sup>(6)</sup> Primera Conferencia europea sobre los indicadores relativos a la oferta de drogas. Iniciativa conjunta con vistas a elaborar soluciones sostenibles en materia de seguimiento de los mercados de estupefacientes, de la delincuencia y de las actividades de reducción de la oferta, Comisión Europea, 20-22 de octubre de 2010.

<sup>(7)</sup> COM(2011) 573 final.

<sup>(8)</sup> En efecto, los mismos hechos (por ejemplo, el intercambio de pequeñas cantidades entre consumidores) pueden entrañar en determinados países una pena de prisión de dos a cinco años, mientras que, en otros, dan lugar a la movilización de los medios previstos en el marco de una política nacional/municipal de ayuda (creación de empleo, ayuda a la vivienda, ayuda social, etc.).

4.2.2 El Comité considera, al igual que la Comisión, que en este ámbito convendría intensificar la cooperación internacional, a pesar de las grandes diferencias existentes en materia de calidad de los datos, posibilidades de suministro de estos últimos y disposición a hacerlo, sobre todo con terceros países afectados.

#### 4.3 Decomiso y recuperación de los activos de la delincuencia

4.3.1 El CESE apoya los esfuerzos de la Comisión en este ámbito y considera que los instrumentos legislativos mencionados son proporcionales y adecuados al tratamiento de los problemas contemplados. No obstante, lamenta que, por distintas razones, esos instrumentos no hayan tenido la eficacia esperada.

4.3.2 Por tal motivo, el CESE apoya la elaboración de nuevos y más estrictos actos legislativos europeos y la ampliación a este ámbito de la armonización legislativa a escala europea.

4.3.3 El Comité propone dedicar al menos una parte de los recursos decomisados al apoyo de las medidas a favor de la reducción de la demanda, que, aunque normalmente no están lo suficientemente financiadas, siguen siendo el medio más eficaz de combatir el consumo de drogas y tratar las consecuencias sociales del mismo.

#### 4.4 Nuevas sustancias psicotrópicas

4.4.1 El CESE comparte en esencia las observaciones de la Comunicación de la Comisión relativas a las nuevas sustancias psicotrópicas. La Comisión estima que la normativa genérica responderá a las expectativas del público y las autoridades en lo que se refiere a la capacidad para controlar rápidamente estas nuevas sustancias. No obstante, sin una evaluación efectiva del riesgo que presentan dichas sustancias, podrían resultar perjudicados intereses terapéuticos e industriales legítimos. Destaca asimismo que el método actual de evaluación del riesgo no refleja un enfoque multidisciplinar, sino que se basa de forma prioritaria en análisis químicos y policiales.

4.4.2 El CESE subraya que, en el caso de las nuevas drogas peligrosas, no bastará con un acto reglamentario. En todo caso, será importante aplicarlo en el marco de una política de intervención integrada y global, cuyos efectos serán objeto de un seguimiento y una evaluación permanentes. En efecto, el riesgo de efectos indeseados no es nulo: tentación de los consumidores de probar nuevas sustancias, criminalización, subida de los precios en el mercado ilícito, prohibición o control automático de sustancias útiles para otros fines, consumo clandestino, los riesgos adicionales que entraña el mercado ilegal, etc. El Comité lamenta que los instrumentos reglamentarios propuestos no reflejen esos puntos de vista.

4.4.3 El CESE considera importante que, paralelamente a la elaboración de una lista, los responsables políticos propongan también medidas dirigidas a tratar las consecuencias sanitarias y sociales del consumo de sustancias psicotrópicas y exploren, en su caso, pistas reglamentarias alternativas sin criminalizar directamente al consumidor. A tal fin, el Comité estima indispensable colmar las lagunas en la recogida de datos, mejorar la interactividad del flujo de información, organizar la formación

permanente de los profesionales del sector, velar por una información fiable a través de las tecnologías y los métodos más modernos, desarrollar la normativa y los controles en materia de protección del consumidor y establecer servicios de tratamiento y ayuda adecuados.

4.4.4 El CESE plantea asimismo el siguiente problema: la respuesta normativa a las nuevas sustancias sigue ocultando los problemas en ocasiones mucho más importantes que pueden provocar las «antiguas» sustancias psicotrópicas no controladas, como son el alcohol, la nicotina, determinados productos industriales alucinógenos, etc.

#### 4.5 Reducción de la demanda

4.5.1 El CESE manifiesta su decepción por las propuestas de la Comisión en materia de reducción de la demanda, que, en lo esencial, consisten en meras consideraciones generales. Pide a la Comisión que desarrolle más a fondo un enfoque estratégico que represente un avance, tanto cuantitativo como cualitativo, en la senda de la garantía de los derechos fundamentales en materia de tratamientos.

4.5.2 En consecuencia, es importante que la Comisión no solo se esfuerce por elaborar normas cualitativas, sino que contribuya también al establecimiento en los Estados miembros de políticas de financiación que reflejen un enfoque equilibrado.

4.5.3 Hay que garantizar en toda Europa la cobertura, accesibilidad, disponibilidad y asequibilidad de una amplia gama de servicios, de probado reconocimiento, a aquellas personas que presenten problemas relacionados con el consumo de drogas con el fin de reducir los perjuicios de carácter sanitario (VIH/SIDA, hepatitis y sobredosis). Entre estos servicios cabe mencionar la desintoxicación, los tratamientos a domicilio, externos o en comunidades, la rehabilitación, la reintegración, los tratamientos sustitutivos y el intercambio de agujas. Los programas deben ser plenamente operativos también en el entorno residencial y entre los grupos de población minoritarios y los colectivos expuestos a discriminación.

4.5.4 El CESE opina que las políticas contra la droga, tanto de la UE como de los Estados miembros, deberían dar prioridad a la prestación de servicios sanitarios y de tratamiento a las personas que los necesiten, en lugar de centrarse en la criminalización y la sanción de las personas con problemas de droga.

4.5.5 El CESE llama la atención sobre el hecho de que, en la actualidad, la Unión Europea no dispone de ningún medio para avisar o sancionar a los Estados que no garanticen la posibilidad de beneficiarse de servicios de tratamiento de eficacia científicamente probada –aun cuando dichos servicios sean de vital importancia para los interesados–, violando así los derechos humanos.

4.5.6 Por tanto, el Comité alienta a la Comisión a promover, por una parte, el establecimiento de mecanismos institucionales que garanticen la aplicación, en los distintos Estados miembros, de iniciativas de eficacia científicamente demostrada en este ámbito, y, por otra, un funcionamiento equilibrado y controlado de los dispositivos de financiación que favorezca la aplicación de las mismas.

#### 4.6 Cooperación internacional

4.6.1 El CESE respalda el diálogo con los países de producción y tránsito, así como la política de apoyo y asistencia técnica, y recomienda que se intensifiquen.

4.6.2 El Comité apoya también la ampliación del compromiso de la Unión con los países vecinos, con los socios estratégicos y a lo largo de las rutas de la droga que se introducen en la UE, conforme a un enfoque equilibrado y global que respete plenamente los derechos humanos.

4.6.3 El CESE celebra los resultados obtenidos por el Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías desde su creación en los ámbitos del seguimiento de la situación en materia de drogas, del refuerzo del rigor y la calidad de la transmisión de la información, así como de la elaboración de enfoques estratégicos comunes.

4.6.4 El CESE pide a la Comisión que elabore una evaluación de la situación en lo referente a los cambios sociales generados por la persistente crisis económica y preste especial atención a las pautas relacionadas con el consumo y el tráfico de drogas.

4.6.5 Al tiempo que reconoce la importancia de las dos convenciones y el convenio de las Naciones Unidas sobre los estupefacientes<sup>(9)</sup> y los resultados obtenidos gracias a ellos, el CESE considera necesario resaltar que, pese a sus objetivos declarados, no han conseguido establecer un acceso legal, adecuado y equitativo a ciertas drogas en la gran mayoría de los países del mundo y en parte de Europa. Por otra parte, la magnitud de la producción y el consumo ilícitos no ha disminuido, sino que ha aumentado de forma considerable. Al mismo tiempo, el sistema establecido no siempre permite garantizar intervenciones a favor de la salud y el bienestar de eficacia científicamente demostrada.

4.6.6 Por esta razón, el CESE recomienda que la Unión Europea asuma el papel de guardiana crítica de las convenciones y el convenio de las Naciones Unidas sobre los estupefacientes y de su aplicación, basándose en un consenso entre los Estados miembros y teniendo muy en cuenta los derechos humanos y las pruebas científicas. A poco que lo considere necesario, la UE podría adoptar una posición favorable a la adaptación de dichos instrumentos.

4.6.7 El CESE acoge con satisfacción los trabajos del Foro de la Sociedad Civil sobre las Drogas y los apoya. Pide a los órganos dirigentes de la Unión que tengan más en cuenta sus hallazgos. El CESE agradecería que se le brindara la posibilidad de participar como observador en dicho foro.

<sup>(9)</sup> La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, modificada por el Protocolo de 1972, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

## 5. Perspectivas

5.1 En virtud del artículo 11, apartados 3 y 4, del Tratado de Lisboa, el CESE recomienda, tanto a la Comisión como a los Estados miembros, que consoliden el diálogo social activo y promuevan con resolución la participación de las comunidades profesionales y, en la medida de lo posible, de las organizaciones de consumidores en el proceso de planificación estratégica, a fin de favorecer la democracia participativa y someter directamente a una evaluación profesional civil la actividad de coordinación de los poderes públicos.

5.2 El Comité estima necesaria una planificación bidireccional. En primer lugar, desde una perspectiva global, es importante suscitar sinergias entre los enfoques armonizados a escala europea en el marco de una coordinación reforzada. Después, es necesario un enfoque local para propiciar la adopción de políticas europeas que no sean abstractas, sino acordes con las necesidades reales de las comunidades locales y capaces de contar con su cooperación.

Bruselas, 24 de mayo de 2012.

5.3 El CESE está firmemente convencido de la necesidad, ya a medio plazo, de establecer una política global y coordinada en materia de adicción, que trate todo el problema del consumo de sustancias psicotrópicas (lícitas e ilícitas). En efecto, en la actualidad, las políticas son artificialmente distintas por razones políticas y jurídicas, recurren a medios extremadamente diversos y generan efectos que tienden más a neutralizarse que a reforzarse mutuamente. Cabe preguntarse además por la muy variable relación que mantienen esas distintas políticas con la fuerza vinculante del Estado.

5.4 El CESE recomienda que la Comisión sienta las bases para la autorización del acceso a un uso médico controlado del cannabis terapéutico y a toda una gama de fórmulas de tratamientos de sustitución.

5.5 El CESE observa de forma crítica el modo en que se trata, a escala de la Unión, el alcoholismo, un problema general responsable de los efectos más perjudiciales en nuestras sociedades. A este respecto, remite a sus dictámenes anteriores <sup>(10)</sup> y pide a la Comisión que adopte medidas firmes en este ámbito.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(10)</sup> DO C 175 de 27.7.2007, pp. 78-84; DO C 318 de 23.12.2009, pp. 10-14.