

Asistencia española a los planes nacionales de drogas de los países del este de Europa

Spanish assistance to the national plan on drugs of the European eastern countries

VÁZQUEZ, C.*, MARTÍN, L.**, LÓPEZ, P.***, LLORET, D.****, PERDOMO, M. A.*****, ARAÚJO, M.***** y NÚÑEZ, A.*****

*Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas; **Plan Canario sobre Drogas; ***Plan Regional de Drogas de Cantabria; ****Instituto de Investigación de Drogodependencias de la Universidad Miguel Hernández; *****Proyecto Hombre; *****Plan de Galicia sobre Drogas; *****Servicio Gallego de Salud (SERGAS).

RESUMEN: *Objetivo:* el objetivo de los programas de hermanamiento que a continuación se presentan, consiste en facilitar un apoyo práctico y funcional a las administraciones e instituciones de los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea, acorde a las necesidades de cada país,

Material y Método: la Comisión Europea pone a disposición de los programas de hermanamiento los fondos PHARE, destinados a financiar las acciones que permitirán que las administraciones de los países del este alcancen el acervo europeo. La propuesta española, a cargo de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, se materializará a través de la actuación de expertos españoles que realizarán misiones puntuales en los cinco países candidatos. Asimismo, con el fin de asegurar el seguimiento y la coordinación de cada proyecto, un experto a largo plazo establecerá su residencia en cada país hermanado.

Resultados: aunque cada país exige una atención individualizada, los siguientes resultados previsibles son comunes en los cinco proyectos: a) creación o fortalecimiento de una Comisión Nacional sobre Drogas; b) implantación o mejora de un Observatorio Nacional, y c) diseño y redacción de una Estrategia Nacional.

Conclusiones: los programas de hermanamiento se muestran como un instrumento útil para facili-

tar un apoyo práctico y funcional a las administraciones e instituciones de los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea. PHARE. Países del este. Plan Nacional sobre Drogas.

ABSTRACT: *Objective:* the aim of the Twinning Programmes consist in offering a practical advise to the Institutions and Administrations of the countries that will become a member of the European Union, that complies with the necessities of each country.

Material and Method: to achieve this aim the European Commission put at disposal the PHARE funds, to finance the activities which will allow the Eastern Countries to achieve the European standard. The Spanish Proposal, presented by the Governmental Delegation for the National Plan on Drugs, will be implemented through the activity of several experts that will realise punctual tasks in the five candidate countries. Likewise, in order to ensure that each project will be followed and coordinated, a long term expert will establish his residence in each twinned country.

Results: although each country requires a tailored programme, the following expected results are common for the five projects: a) creating or strengthening a National Committee on Drugs; b) implementing or improving a National Focal Point; and c) drafting a National Strategy.

Conclusions: the Twinning Programmes are useful instruments for offering a practical advise to the Institutions and Administrations of the countries that will become a member of the European Union.

KEY WORDS: European Union. PHARE. Eastern Countries. National Plan on Drugs.

Correspondencia:

CAMILO VÁZQUEZ.
Subdirector General de Relaciones Internacionales.
Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.
C/ Recoletos, 22.
28001 Madrid

Introducción

En marco del programa PHARE, la Comisión Europea contempla la ejecución de programas de hermanamiento entre las Administraciones nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y los países candidatos a la adhesión. Los hermanamientos serán el eje de los proyectos de reforma institucional y versarán sobre la adopción del acervo comunitario (que recoge el conjunto de principios, normas, valores y sistemas de trabajo de la Unión Europea) y la capacidad para ponerlo en práctica por los países candidatos.

Los hermanamientos se llevan a cabo con los países de Europa Central y Oriental (PECOS) candidatos a la adhesión. Los hermanamientos son esenciales para todo el proceso de fortalecimiento institucional y constituyen el más importante de los mecanismos europeos utilizados para este fin.

Objetivo

Las administraciones e instituciones de los países candidatos necesitan un apoyo práctico y funcional. Apoyo que se les presenta en forma de programas de hermanamiento. Mediante estos proyectos los países candidatos tienen la posibilidad de contar con la ayuda de profesionales con experiencia en la implantación efectiva de un aspecto determinado del acervo comunitario.

Tras un período de tiempo previsto en los proyectos en un área específica, el país candidato debería estar en condiciones de adoptar y aplicar, sin ayuda alguna, esta parte del acervo. Así los países candidatos podrán desarrollar una estructura operativa sostenible y eficaz que les permitirá cumplir con las obligaciones que conlleva la integración en la Unión Europea y adecuar sus estructuras administrativas y políticas nacionales.

Entre las distintas áreas de trabajo se encuentran agricultura, medio ambiente, justicia, finanzas, y drogas.

Resultados

En lo referente al asesoramiento en el área de drogas, el programa de hermanamientos nacionales se ha desarrollado en nueve de los trece países candidatos a formar parte de la Unión Europea (Bulgaria, Hungría, Eslovenia, Rumania, Eslovaquia, República Checa, Estonia, Lituania, Letonia)⁽¹⁾.

La Comisión Europea organizó en cada país candidato un concurso de méritos entre los Estados miembros de la Unión Europea al objeto de que las autoridades nacionales eligieran el modelo más acorde con sus necesidades. El resultado de esta competición fue el siguiente:

Bulgaria:	<i>Reino Unido.</i>
Hungría:	<i>España.</i>
Eslovenia:	<i>España.</i>
República Checa:	<i>Austria.</i>
Rumania:	<i>España.</i>
Lituania:	<i>España.</i>
Estonia:	<i>Alemania.</i>
Letonia:	<i>España.</i>
Eslovaquia:	<i>Francia.</i>

En este sentido, España alcanzó la cifra de cinco de nueve proyectos, por uno de Reino Unido, Austria, Alemania y Francia.

España presentó seis propuestas, consiguiendo cinco: los proyectos de Hungría, Eslovenia, Rumania, Lituania y Letonia en competición con Reino Unido, Austria, Dinamarca, Países Bajos y Suecia. Únicamente en República Checa, España no pudo gestionar el proyecto de hermanamiento en competición con Austria.

Situación del problema de las drogas en los países del este de Europa

La caída del muro de Berlín en 1989 abrió las puertas a la democracia, a la libertad, a la sociedad de mercado, y a la economía capitalista. Pero también supuso la apertura al mercado ilícito de drogas.

La mayor permeabilidad de las fronteras, el tránsito de personas y mercancías entre estos países y la Europa Occidental, el cambio de valores sociales, el descubrimiento del consumo, abrió estas sociedades, hasta el momento cerradas en sí mismas, a nuevas posibilidades para las organizaciones de narcotraficantes. Se trataba establecer nuevos mercados de consumo de estupefacientes así como desarrollar y fortalecer las rutas que trasladaban las producciones de heroína de los países de las antiguas Repúblicas soviéticas de Asia Central, Afganistán y Pakistán a la Unión Europea.

A principios de los años noventa se desarrolló el tráfico de drogas en la región, con tránsito preferentemente de heroína, y se mantuvieron bajos los índices de consumo. Sin embargo a mediados de la década con el incremento del poder adquisitivo y la implanta-

⁽¹⁾No se han presentado proyectos de hermanamiento en Polonia, Malta, Chipre y Turquía.

ción de nuevos usos como el consumo, el ocio y tiempo libre, se produce un incremento de los consumos de drogas (p. ej.: heroína), unido a un cada vez mayor tránsito de otras sustancias como las drogas de síntesis, y una mayor actividad de las organizaciones vinculadas al crimen organizado.

En el Informe del Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías (OEDT) de 1998⁽²⁾ se muestra un importante incremento de los consumos de heroína en varios países como República Checa, Eslovaquia y Hungría, un uso cada vez más acusado de los estimulantes de uso anfetamínico en Polonia y países bálticos, el incremento del cannabis como uso recreacional, así como un bajo consumo de cocaína, centrado en grupos específicos. Los consumos se circunscriben a las grandes ciudades.

Dos años después⁽³⁾ esta prevalencia se modifica de forma preocupante, extendiéndose a todos los sectores de la sociedad y avanzando más allá de las grandes ciudades a las zonas rurales.

Las tendencias generales de los consumos de drogas en el este de Europa, en opinión del OEDT, serían las siguientes:

- El porcentaje de la población general, especialmente niños en edad escolar, que ha probado las drogas ilícitas al menos una vez está aumentando.
- La edad del consumo inicial o primer contacto tanto con sustancias legales como ilegales está descendiendo.
- La demanda de tratamiento por dependencia de opiáceos va en aumento.
- Las pautas de consumo están cambiando, con un incremento de la heroína inyectada e importada sustituyendo a los opiáceos producidos localmente.
- El consumo de drogas se está desplazando de los grandes centros urbanos a todas las regiones.
- Tanto las detenciones policiales relacionadas con las drogas como las incautaciones están aumentando.

Ante este panorama, la preocupación de los Gobiernos ha ido en aumento, destinando mayor atención política a este problema. En este sentido la colaboración de organismos internacionales como la Unión Europea se convierte en una fuente de financiación y asistencia para el diseño y ejecución de sistemas de trabajo y programas encaminados a reducir la demanda y oferta de drogas.

El esquema de trabajo que pretenden impulsar, a instancias de la Comisión Europea, es básicamente el modelo español de lucha contra las drogas que se ha venido consolidando desde su creación en 1985.

Este modelo, que pretenden implementar los países del este de Europa, se basa en tres pilares fundamentales:

- a. Un Plan Nacional sobre Drogas o Estrategia Nacional sobre Drogas: documento político que recoge la definición de prioridades y objetivos a alcanzar en el contexto de la lucha contra las drogas.
- b. Una Comisión Nacional de Drogas o Secretaría Ejecutiva con capacidad política y administrativa para liderar y coordinar las distintas políticas sobre drogas.
- c. Un Observatorio Nacional sobre Drogas o sistema centralizado de recogida de toda la información relativa al fenómeno de las drogas.

Papel de España en el programa de hermanamientos nacionales

España ha desarrollado en los últimos años un importante esfuerzo de aproximación a las realidades de los países que en pocos años serán miembros de pleno derecho de la Unión Europea. En este sentido los programas de hermanamientos son la posibilidad real de asistir directamente a los responsables nacionales de estos países en el desarrollo de normas y sistemas de trabajo que sean homologables al resto de los Estados miembros de la Unión Europea.

La Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la FIIAP, se ha involucrado en la presentación y defensa de proyectos de asistencia en materia de drogas, consiguiendo, en competición con otros países de la Unión Europea, la gestión de los proyectos nacionales de Hungría, Eslovenia, Rumania, Lituania y Letonia relacionados con el fortalecimiento de las estructuras sobre drogas.

Las características de los cinco proyectos son similares y supondrán que un experto español (consejero pre-adhesión) asesorará directamente a los Responsables Nacionales sobre Drogas en la gestión y ejecución de los aspectos recogidos en los proyectos de cooperación. La estancia mínima de estos expertos en las capitales de los países candidatos será de un año. Junto a estos consejeros permanentes, numerosos expertos españoles participarán en estos proyectos con carácter puntual.

La Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas llevará a cabo el asesoramiento a Hungría en lo relativo a la reducción de la demanda en

⁽²⁾Informe anual 1998 sobre el estado del problema de las drogas en la Unión Europea. OEDT. p. 61 a 74.

⁽³⁾Informe anual 2000 sobre el estado del problema de las drogas en la Unión Europea. OEDT. p. 43 a 47.

drogodependencias y la articulación de un nuevo sistema de recogida de información sobre drogas, tras la consecución del proyecto de cooperación en materia de drogas en el mes de julio de 2000.

Entre los objetivos principales de Hungría para su integración en el contexto europeo de lucha contra la droga, se constituyen la adaptación de sus sistemas de registro a la norma europea, el desarrollo de programas de prevención y la formación de los profesionales que abordan las drogodependencias en dicho país.

En este sentido la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas ha resultado elegida, tras presentar una propuesta global, como asesora del Gobierno de Hungría en la adaptación al eje referido a la lucha contra las drogas aumentando y adaptando las capacidades administrativas y de intervención de la Administración húngara en esta problemática a través del:

- Desarrollo del Punto de Información Focal en Drogas (Regulación del Consejo no. 302/93), siendo capaz este de proporcionar datos comparables y válidos como requiere el Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías.

- Asesoramiento en general sobre políticas relacionadas con las drogas y la reducción de la demanda así como a la mejora de la coordinación interministerial en este campo.

- Desarrollo de modelos efectivos y contrastados en materia de reducción de la demanda en los campos de adicción, diagnóstico temprano e intervención temprana, tratamiento, y rehabilitación e integración social.

La Delegación del Gobierno para el Plan Nacional de Drogas presentó, y fue aprobado en septiembre de 2000, ante las autoridades de Eslovenia responsables del área de drogas un proyecto con el fin de reforzar el Punto Focal Nacional y llevar a cabo diversos programas encaminados a reducir la oferta y la demanda de drogas en Eslovenia, de acuerdo con las necesidades manifestadas por el Gobierno esloveno.

El Proyecto consiste fundamentalmente en el desarrollo de las capacidades de intervención en materia de reducción de la oferta y demanda de drogas y la elaboración de una aproximación global al fenómeno de las drogas en Eslovenia. Todo ello se llevará a cabo mediante la mejora y refuerzo de tres áreas fundamentales:

- a. La implantación y desarrollo de un Observatorio Nacional de Drogas; el fortalecimiento de la infraestructura y la red de telecomunicaciones de la Oficina del Gobierno para las Drogas y la Unidad Epidemiológica Central; la asistencia en la recogida de datos epidemiológicos e introducción de una nueva metodología; el establecimiento de cooperación entre los distintos Observatorios Nacionales de la Unión Europea; y, por

último, la realización de distintos seminarios y cursos entre los miembros de aquellas instituciones relacionadas con la recogida, análisis y procesamiento de datos.

- b. El desarrollo de modelos en materia de reducción de la demanda de drogas mediante la implantación de programas y actividades de prevención, programas comunitarios y grupos de acción local, y el desarrollo de diversos modelos y programas de reducción de daños.

- c. El fortalecimiento de las instituciones responsables de la reducción de la oferta de drogas y de los sistemas de prevención del blanqueo de dinero mediante la inversión en distintos equipos tecnológicos e informáticos especializados y el asesoramiento en el uso de estos.

El desarrollo del Proyecto se llevará a cabo entre marzo de 2001 y abril de 2002, y requiere la participación de un amplio equipo de expertos en el campo de la recogida, análisis y procesamiento de datos, en la reducción de la demanda y oferta de drogas y el blanqueo de capitales que, seleccionado por el Plan Nacional de Drogas, realizará múltiples labores de asesoramiento y dirección junto a las autoridades eslovenas.

En Rumania, la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas presentó y fue aprobado en octubre de 2000, un proyecto con la finalidad de fortalecer las capacidades de las instituciones de Rumania en la lucha contra las drogas. En este sentido se establecieron cuatro objetivos:

- a. La asistencia al diseño de la Estrategia Nacional sobre Drogas para combatir el tráfico ilícito de drogas y sus precursores y prevenir el consumo de drogas.

- b. Colaborar en la formación de las fuerzas y cuerpos de seguridad en la mejora de las técnicas de control del tráfico ilícito de drogas y sus precursores, a través de cursos, seminarios y grupos de trabajo, fortaleciendo los mecanismos de coordinación y comunicación inter-cuerpos.

- c. Asesorar en el diseño de programas en materia de reducción de la demanda de drogas, incidiendo de forma especial en los proyectos de prevención primaria y en el desarrollo de una red de tratamiento a drogodependientes.

- d. Colaborar en el diseño y creación del Observatorio Rumano de Drogas y Toxicomanías como Punto Focal Nacional de recogida y disseminación de información sobre drogas, con la definición de los instrumentos necesarios como el Centro de Documentación, la articulación de los indicadores epidemiológicos, y la puesta en marcha de un Sistema de Alerta Rápida de Drogas de Síntesis.

También en el mes de octubre la Delegación del

Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas presentó y consiguió un nuevo proyecto de hermanamiento con Lituania para el fortalecimiento de las estructuras políticas y administrativas dedicadas al combate contra las drogas. En este proyecto los objetivos que se pretenden alcanzar son:

1. El fortalecimiento de la Comisión Nacional de Drogas de Lituania, a través de la asistencia a la elaboración de una Estrategia Nacional y el reforzamiento de los sistemas de coordinación de las distintas políticas relativas a la lucha contra las drogas.

2. El desarrollo de una red de sistemas de recogida de información sobre drogas con la constitución del Observatorio Lituano sobre Drogas, así como la puesta en marcha de programas referidos a la reducción de la demanda de drogas.

3. El diseño de programas de formación y capacitación multidisciplinar tanto en el ámbito de la reducción de la demanda de drogas como en el control de la oferta de drogas.

En el mes de diciembre de 2000 finalmente la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, junto con el Plan de Galicia sobre Drogas, presentó y ganó el proyecto de hermanamiento con Letonia para el desarrollo e implementación de una Estrategia Nacional para la prevención y tratamiento del abuso de drogas y el control del tráfico ilícito de drogas, según las recomendaciones de la Unión Europea. En este sentido se establecieron tres objetivos generales:

1. Asistencia al establecimiento de una Estrategia Nacional sobre Drogas que englobase los ámbitos de la prevención y tratamiento del consumo de drogas y el control del tráfico ilícito de drogas.

2. La mejora del Sistema Nacional de Información sobre Drogas de Letonia, con la constitución de un

Observatorio Nacional Letón sobre Drogas.

3. El desarrollo de un sistema de información y control del tráfico ilícito de drogas en Letonia.

Valoración

La valoración desde la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas es muy positiva. Estos proyectos, financiados por la Comisión Europea, garantizan la asistencia directa a los responsables nacionales sobre drogas en el diseño, fortalecimiento y desarrollo de sus estructuras. Los consejeros pre-adhesión (experto español que gestionará directamente el proyecto en la capital de estos países candidatos) y los expertos españoles que participen en temas concretos de estos proyectos tendrán hilo directo con los principales dirigentes de las políticas sobre drogas.

Asimismo se posibilita que España inicie y desarrolle sus vínculos bilaterales con estos países incrementando de forma considerable su presencia allí, no solamente con los expertos españoles que participarán de forma periódica en la realización de las actividades de cooperación sino con la apertura a los sistemas de trabajo y líneas políticas que desarrolla España en materia de drogas.

El objetivo final de estos proyectos es posibilitar que los niveles de acción política y administrativa de los países candidatos en materia de lucha contra las drogas puedan ser armonizados con los existentes en los Estados miembros de la Unión Europea.

En este sentido, el papel del Plan Nacional sobre Drogas será guiar a las autoridades nacionales en materia de drogas de Hungría, Eslovenia, Rumania, Lituania y Letonia para facilitarles esta armonización de sus esquemas de trabajo y sus estructuras políticas y administrativas a fin de que se produzca su pronta in-

Bibliografía

- Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas. Estrategia Nacional sobre Drogas. National Drug Strategy 2000-2008. Madrid: Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas; 2000.
- Memoria Plan Nacional sobre Drogas, 1999. Madrid: Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas; 2000.
- Observatorio Español sobre Drogas. Indicadores de tratamiento, urgencia y mortalidad. Informe año 1998. Madrid: Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas; 1999.
- Observatorio Español sobre Drogas. Informe nº 3. Madrid: Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas; 2000.
- Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías. Informe Anual 2000 del fenómeno de las drogas en la Unión Europea. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas; 2000.
- Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías. Informe Anual 1998 del fenómeno de las drogas en la Unión Europea. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas; 1998.
- Programa De Acción Comunitario Para La Prevención De La Toxicomanía (1996-2000). Decisión 102/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996 (DO L 19/25 de 22.1.1997).
- Twining proposal to the Republic of Hungary for the institutionalisation of the National Drug Information System Focal Point and piloting more effective models for demand reduction, project nº HU 0005-02.

Twining proposal to the Republic of Latvia for the development and implementation of a Master Plan for the prevention and treatment of drug abuse and the control of illegal traffic of drugs, project n° LE 00/IB/JH-02.

Twining proposal to the Republic of Lithuania for the strengthening illicit drug demand and supply reduction capabilities, project n° LI 2000-F-01.

Twining proposal to the Republic of Romania for the fight against drugs, project n° RO 2000/IB/JH-02.

Twining proposal to the Republic of Slovenia for the strengthening of the National REITOX Focal Point and strengthening the drug supply reduction and drug demand reduction programmes in Slovenia, project n° SI 2000/IB/JH-02.

World Drug Report 2000. United Nations Drug Control Programme 2001.