

Las drogas en el punto de mira

Los consumidores de drogas y la ley en la UE Equilibrio entre sanción y tratamiento

La legislación en la Unión Europea (UE) en materia de drogas pretende encontrar un equilibrio entre la sanción y el tratamiento.

Los tres convenios y convenciones de las Naciones Unidas sobre estupefacientes [1] limitan exclusivamente el consumo de drogas a un interés médico o científico. Si bien no consideran delito el consumo ilícito de drogas, la Convención de 1988, como paso adelante para hacer frente al tráfico internacional de drogas, señala que la posesión de drogas para consumo personal debería considerarse un delito.

Así, los países firmantes de dicha convención están obligados a abordar el tema de la posesión ilegal de drogas para consumo personal, aunque conservan la libertad de decidir y concretar el tipo de medidas y políticas que deben adoptarse en ese caso. Los Estados miembros de la UE han interpretado y aplicado esta libertad para diseñar su propio marco jurídico, teniendo en cuenta sus características, su cultura y sus prioridades, si bien han mantenido una actitud prohibitiva común. El resultado es la existencia de una gran variedad de puntos de vista a lo largo de la UE ante el consumo ilícito de drogas y los actos jurídicos preparatorios relativos a la posesión y adquisición de drogas.

Sin embargo, si comparamos la ley con la práctica real, las diversas posturas nacionales en la UE son, en realidad, menos divergentes de lo que cabría esperar a primera vista. En muchos países las autoridades judiciales y administrativas buscan cada vez más a menudo oportunidades para no condenar a los autores de este tipo de delitos o, si ello no es posible, intentan acuerdos que

sustituyan a las sanciones más severas mediante, por ejemplo, multas, retirada del permiso de conducir, etc.

Sin embargo, los datos indican que aumenta la acción policial contra los consumidores de drogas, posiblemente debido a una mayor prevalencia del consumo [2], y este dato es muy variable tanto dentro de un mismo país como entre los diversos países. Además siguen llegando a los tribunales casos de consumo personal e ilícito de drogas y siguen dictándose sentencias que envían a

la cárcel, sobre todo, a los autores reincidentes de estos delitos. Estas incoherencias en la aplicación de la ley pueden confundir a la sociedad y afectan además a la credibilidad del sistema jurídico relativo al consumo personal de drogas.

La publicación del OEDT titulada *Prosecution of drug users in Europe: varying pathways to similar objectives* [3] perteneciente a la serie *Insights* analiza en profundidad esta cuestión y ofrece el perfil individual de los diversos países.

«Si bien aumentan las detenciones relacionadas con las drogas —los recursos policiales concentrándose, sobre todo, en la detención de consumidores de cannabis— los sistemas judiciales de la mayoría de los países buscan cada vez más a menudo oportunidades para no condenar a los autores de delitos relacionados con las drogas, aplicando sanciones «blandas» o adoptando medidas de tipo penal sólo como último recurso. El mensaje que enviamos a los ciudadanos —sobre todo a los más jóvenes— es confuso y, a menudo, contradictorio. Es preciso que las actuaciones judiciales en materia de drogas sean más coherentes y, por lo tanto, más creíbles.»

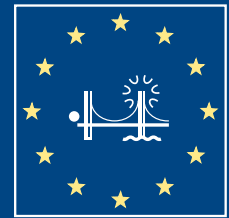
MIKE TRACE,
PRESIDENTE DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DEL OEDT

Puntos claves de las políticas de drogas

1. Los convenios y convenciones de las Naciones Unidas sobre estupefacientes dejan a los países un margen de maniobra para controlar como consideren conveniente la posesión ilegal de drogas para consumo personal, sin especificar de forma rígida la sanción o condena específica.
2. Dentro de la UE la legislación que regula el consumo personal de drogas varía de forma considerable de un país a otro. En algunos países la sanción incluye condenas a prisión. Sin embargo, en otros países, la posesión de drogas para consumo personal ha sido despenalizada en los últimos años.
3. La acción policial contra el consumo y posesión ilegal de drogas va en aumento en la UE, si bien esta acción varía también mucho de un país a otro.
4. Las autoridades judiciales de la mayoría de los Estados miembros tienden a no imponer sanciones penales por delitos relacionados con el consumo y posesión de drogas. Sin embargo, las acciones contundentes, incluidas las penas de prisión, son aún las sanciones que más habitualmente se imponen a los drogodependientes que venden drogas o cometen algún delito contra la propiedad, especialmente si son reincidentes.
5. En la actualidad, las medidas alternativas al procedimiento judicial —normalmente medidas de tipo terapéutico o social— se encuentran disponibles en todos los países de la UE pero su aplicación y efectividad siguen siendo muy variables.
6. Los programas que ofrecen alternativas al procedimiento judicial se beneficiarían muy claramente de la coordinación entre el sistema judicial y el sanitario.

«La recaída en el consumo de drogas y en los delitos relacionados con este consumo es un hecho habitual entre los adictos a las drogas. La prevención y el tratamiento de la adicción, sus causas y sus consecuencias son difíciles y exigen mucho tiempo y numerosos recursos económicos, pero son la respuesta clara para romper la costosa cadena formada por las drogas y los delitos.»

GEORGES ESTIEVENART,
DIRECTOR EJECUTIVO DEL OEDT



O . E . D . T .
Observatorio Europeo de la
Droga y las Toxicomanías

Los drogodependientes y la ley — resumen

1. Los convenios y convenciones de las Naciones Unidas como base jurídica

La legislación internacional sobre las drogas está basada en los convenios y convenciones de las Naciones Unidas de 1961, 1971 y 1988 [1]. El artículo 3.2 de la Convención de 1988 solicitó por primera vez a los países firmantes de dicho acuerdo que tipificaran la posesión de drogas para consumo personal como delito. Sin embargo, supedita esta solicitud a los principios y conceptos de los sistemas jurídicos nacionales dejando a cada uno de los países vía libre para decidir las medidas políticas concretas que deban adoptarse. Como consecuencia de ello, los países firmantes no se sintieron obligados a aprobar medidas legales uniformes contra la posesión de drogas para consumo personal.

Además, la filosofía que subyace en el artículo 3 de la Convención de 1988 es la mejora de la eficacia del sistema penal ante el tráfico internacional de drogas [4].

2. La legislación sobre las drogas es variable pero muestra signos de convergencia

Las leyes que regulan el consumo y posesión de drogas varían de forma considerable de un país a otro de la UE. En algunos países la ley prohíbe la posesión de drogas para consumo personal y prevé penas de prisión en estos casos. Sin embargo otros países imponen sanciones más leves, si bien prohíben el consumo y posesión de drogas. Por último, otros países no consideran delito la posesión de drogas para consumo personal.

La evolución observada en los últimos cinco años muestra que los sistemas penales de los diversos Estados miembros tienden a contar con leyes y directrices similares para hacer frente a este consumo de drogas y en esta evolución se aprecia una clara tendencia hacia la adopción de medidas más indulgentes ante el consumo personal de drogas. Algunos países legalizan ahora prácticas que se habían convertido en habituales. De este modo, la legislación se adecua a la práctica policial y penal, lo que mejora claramente la credibilidad de la ley.

En España, Italia y Portugal no se aplican sanciones penales por posesión de cualquier tipo de droga para consumo personal. En lugar de sanciones penales, se aplican normalmente sanciones administrativas: una advertencia, una multa o (sobre todo en Italia) la retirada del permiso de conducir. En los casos de adicción se solicita el inicio de un tratamiento. Desde el año 2001, la legislación de Luxemburgo castiga sólo con una multa el consumo de cannabis y el transporte, posesión y adquisición de cannabis para consumo personal.

En Bélgica, Dinamarca, Alemania y Austria las leyes y directivas señalan que no debe castigarse a las personas acusadas por primera vez de posesión ilícita de drogas, especialmente de cannabis. En lugar de ello se «invita» a esas personas a abandonar el consumo de drogas mediante advertencias y la libertad condicional. En los Países Bajos, la ley prohíbe la posesión para consumo personal de pequeñas cantidades de cannabis, aunque se tolera en determinadas circunstancias.

En Irlanda, la posesión de cannabis se castiga con una multa en la primera o segunda condena pero puede castigarse con la pena de prisión a partir de la tercera.

Por otra parte, la sugerencia realizada en 2001 por el Ministro del Interior del Reino Unido para que el cannabis se incluya en la categoría «C» de drogas en lugar de en la «B» como ocurre en la actualidad, podría hacer que en el futuro la posesión de cannabis para uso personal sea considerada en dicho país una falta que no implica el arresto.

En Francia una directiva de 1999 recomienda realizar únicamente una advertencia ante delitos relacionados con el consumo de drogas. En Grecia, Noruega, Finlandia y Suecia se aplica al pie de la letra la ley que prohíbe el consumo de drogas.

3. Aumenta la acción policial

En algunos países europeos el principio de legalidad obliga a la policía a informar a la justicia de cualquier falta o delito del que tenga noticia para iniciar así el procedimiento judicial pertinente. La investigación [3] sugiere que la mayoría de los individuos sospechosos de haber cometido delitos por consumo de drogas o por posesión para consumo personal son, efectivamente, puestos a disposición judicial.

Pero la acción policial varía tanto dentro de un mismo país como entre los diversos países. Noruega, Finlandia y Suecia consideran que la acción policial específicamente orientada es un importante elemento disuasivo del consumo de drogas. En el resto de los países de Europa son las cuestiones de alteración del orden público las que deciden normalmente la intervención policial para hacer frente a aquellas situaciones en las que el consumo de drogas a la luz del día es demasiado evidente. En general la acción policial contra el consumo o posesión de drogas se produce de manera accidental a lo largo de las patrullas callejeras cotidianas o cuando el consumo de droga resulta demasiado evidente o demasiado peligroso.

Los datos relativos al año 2000 señalan que en varios países de la UE crece el número de

Gráfico 1. Resultados más habituales en los procesamientos por «posesión de drogas para uso personal»

- Acción penal y condena, seguidas de prisión, multas o medidas terapéuticas
- Absolución o desviación con vistas a una reducción de las imputaciones
- Absolución o desviación a medidas alternativas en el enjuiciamiento (mediante legislación, directivas, directrices)
- Sanciones administrativas o medidas terapéuticas (despenalización por ley)



N.B.: En este gráfico, la expresión «posesión de drogas para uso personal» se refiere a la posesión de una pequeña cantidad de drogas, siempre que no esté asociada a delitos más graves (crímenes contra el patrimonio, venta, etc.).

Datos relativos a Luxemburgo: sólo para cannabis.

Fuentes: European legal database on drugs (ELDD) (base de datos europea sobre las drogas), *Country profiles* (<http://eldd.emcdda.org>), y el nº 5 de la publicación *Insights* del OEDT [3].

Gráfico 2. Delitos de consumo/posesión de drogas entre el total de las detenciones relacionadas con las drogas

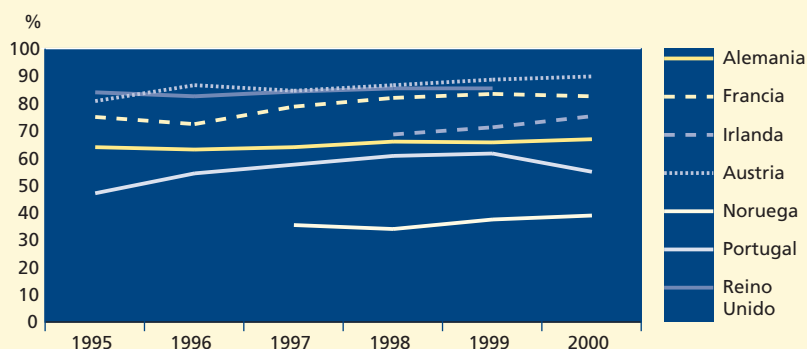
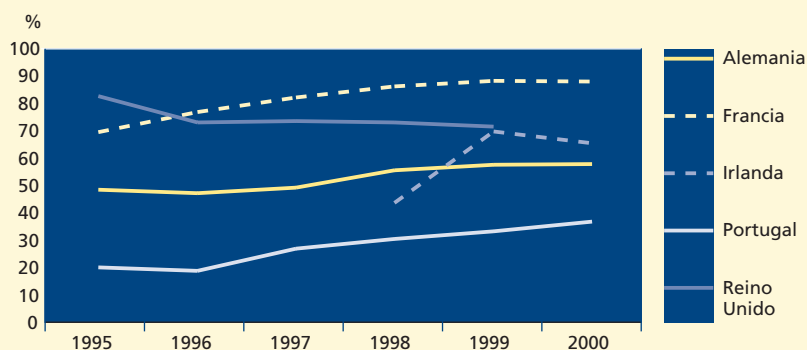


Gráfico 3. El uso del cannabis en el total de las detenciones por consumo/posesión de drogas



N.B.: En el gráfico 2, los datos relativos a Austria se refieren a delitos como posesión de pequeñas cantidades. En ambos gráficos debe tenerse en cuenta que las detenciones por delitos relacionados con las drogas se definen de forma diferente en los países de la UE.

Fuente: Informes nacionales de la red Reitox correspondientes al año 2001 (cuadros estándar).

arrestos por consumo y posesión de drogas [2]. En algunos países la mayor parte de los arrestos se producen por consumo o por posesión de drogas para consumo personal (véase gráfico 2), mientras que los delitos por tráfico de drogas son mucho menos habituales. En algunos países la sustancia implicada en la mayoría de los delitos por consumo o posesión de drogas para consumo personal es el cannabis (véase gráfico 3).

En la actualidad no existen apenas pruebas de que la acción policial contra los consumidores de drogas esté principalmente dirigida hacia las situaciones y modelos de consumo más perjudiciales.

Entre el 60 % y el 90 % de todos los delitos relacionados con las drogas en Bélgica, Alemania, Grecia, Francia, Irlanda, Austria, Finlandia, Suecia y el Reino Unido son por consumo o posesión de drogas para consumo personal. La droga principal implicada entre el 55 y el 90 % de las detenciones por consumo o posesión de drogas para consumo personal en Alemania, Francia, Irlanda y el Reino Unido es el cannabis. En Portugal, donde el índice de consumo de cannabis es uno de los

más bajos, las detenciones relacionadas con el cannabis aumentaron hasta constituir el 37 % de todas las detenciones relacionadas con el consumo y la posesión de drogas para consumo personal en el año 2000.

Fuente: Informes nacionales de la red Reitox correspondientes al año 2001 (cuadros estándar).

4. Las autoridades judiciales buscan alternativas

En la actualidad las autoridades judiciales de los Estados miembros de la UE favorecen la adopción de medidas alternativas a la sanción penal tradicional por consumo y posesión de drogas para uso personal.

Las autoridades judiciales abandonan a menudo las sanciones penales y prefieren medidas alternativas muy variables, entre las que cabe destacar las siguientes: multas, advertencias formales, retirada del permiso de conducir, período de prueba o envío a tratamiento.

Una simple advertencia es la respuesta habitual al consumo y posesión de drogas para consumo personal, sobre todo para

aquellas personas que cometen estos delitos por primera vez o cuando se trata de pequeñas cantidades de cannabis.

Estas alternativas al margen de los procedimientos judiciales no se aplican tan a menudo en los delitos relacionados con la venta de drogas o con el robo para conseguir éstas. Normalmente se tiene en cuenta que la drogodependencia puede ser la causa de dichos delitos pero en la mayoría de los casos esto no es suficiente para evitar el procedimiento judicial.

Estos delitos se castigan normalmente con sanciones penales y las personas reincidentes pueden obtener penas más graves.

5. Las medidas alternativas ganan terreno

Las medidas alternativas al enjuiciamiento penal, sobre todo aquellas de origen terapéutico o social, se utilizan a menudo en todos los países de la UE, si bien el impacto y la calidad de éstas son aún bastante variables.

Las investigaciones muestran que el tratamiento de los consumidores de drogas en el sistema judicial penal puede dar buenos resultados [5], tanto si se trata de medidas terapéuticas para drogodependientes como si se trata de medidas educativas para consumidores primerizos [6].

En algunos países estas medidas se utilizan poco debido a la existencia de limitaciones legales o de un escepticismo general sobre su eficacia. En otros países la norma general es el tratamiento, mientras que en otros la ausencia de recursos impide su aplicación.

Los países en los que se considera que la drogodependencia es la causa real de los delitos relacionados con las drogas están más preparados para ofrecer un tratamiento en lugar del procedimiento judicial, incluso en aquellos casos en los que se trate de delitos más graves. Otros países no son tan benévolo y en éstos los delitos relacionados con las drogas suponen automáticamente la pena de prisión.

6. Justicia y salud: la colaboración es la clave

El tratamiento adecuado incluye un componente social y de rehabilitación y supone además una colaboración entre las autoridades judiciales y las sanitarias. Las investigaciones muestran que esta colaboración puede resultar realmente eficaz para reducir el riesgo de recaída en la delincuencia y en el consumo abusivo de drogas [7].

En este proceso es realmente importante una cooperación efectiva y bien organizada entre los sistemas judicial y sanitario en lo que a la condena se refiere, intentando así proporcionar la respuesta (y los recursos) más adecuados para cada individuo.

Conclusiones

Los consumidores de drogas y la ley en la UE — observaciones a tener en cuenta

Este informe resume los aspectos clave y las tendencias en el modo en que la ley trata en la actualidad a los consumidores de droga en la UE, indicando además cuáles son las fuentes principales para obtener más información. El OEDT considera que los puntos que enumeraremos a continuación conforman la base de las consideraciones a tener en cuenta en el futuro:

1. La filosofía que subyace en la Convención de las Naciones Unidas de 1988 contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas solicitando a los países firmantes de dicha convención que tipifiquen la posesión de drogas para consumo personal como delito, es la potenciación de la lucha contra el tráfico internacional de drogas más que la criminalización de los consumidores de droga.
2. Si bien la legislación varía según los diversos países de la UE, la tendencia actual es intentar establecer una relación coherente entre la ley y la práctica policial y judicial. Esto aumentará la credibilidad de las leyes.
3. La acción policial eficaz en materia de drogas debe estar dirigida en primer lugar a las situaciones más perjudiciales de delitos relacionados con éstas.
4. En el caso del consumo o posesión de drogas, la mayoría de los Estados miembros han establecido mecanismos para que una gran parte de los consumidores de droga detenidos no sean castigados con medidas penales.
5. En caso de que las personas consumidoras de droga detenidas sean drogodependientes, las investigaciones demuestran que reconducir estas personas hacia la recepción de un tratamiento produce unos beneficios significativos tanto a nivel sanitario y social como en lo que a la reducción de delitos se refiere.
6. Se recomienda establecer una estrecha colaboración entre las autoridades judiciales y las sanitarias para asegurar la gestión eficaz de las iniciativas que conducen a las personas hacia la recepción de un tratamiento contra la drogodependencia.

Principales fuentes

[1] Naciones Unidas (1961, 1971, 1988) *Convención única de 1961 sobre estupefacientes, Convenio de 1971 sobre sustancias psicotrópicas, Convención de 1988 contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas* (<http://www.incb.org/e/conv>).

[2] Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT) (2001), *Informe anual sobre el problema de la drogodependencia en la Unión Europea*, 2001, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001, p. 21.

[3] Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT) (2002), *Prosecution of drug users in Europe: varying pathways to similar objectives*, serie Insights nº 5 del OEDT, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2002.

[4] Naciones Unidas (1988) *Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas*, Publicaciones de las Naciones Unidas, Nueva York, 1988, pp. 48-99.

[5] Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT) (2001), *An overview study: Assistance to drug users in European Union prisons*, Informe científico del OEDT, Cranstoun Drug Services Publishing, Londres, 2001, pp 201-217.

[6] Aos, S., Phipps, P., Barnoski, R., Lieb, R. (2001), *The comparative costs and benefits of programmes to reduce crime*, Washington State Institute for Public Policy, WA, EE.UU. (<http://www.wa.gov/wsipp> – versión 4.0).

[7] Hough, M. (1996), *Drugs misuse and the criminal justice system: a review of the literature*, paper 15, Home Office, 1996, Reino Unido.

Información en la web

Perfiles nacionales con respecto a la legislación sobre drogas
http://eldd.emcdda.org/databases/eldd_country_profiles.cfm

Decriminalisation in Europe? Recent developments in legal approaches to drug use
http://eldd.emcdda.org/databases/eldd_comparative_analyses.cfm

Tendencias principales en las legislaciones nacionales sobre las drogas
<http://eldd.emcdda.org/trends/trends.shtml>

Datos sobre detenciones (datos procedentes del *Informe anual* 2001 del OEDT)
http://annualreport.emcdda.org/multimedia/Annual_Report_2001/ar01_es.pdf

Las drogas en el punto de mira es una serie de sumarios publicados por el Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT), Lisboa. Estos sumarios se publican seis veces al año en las 11 lenguas oficiales de la Unión Europea, así como en noruego. Lengua original: inglés. También pueden descargarse desde el sitio web del OEDT (<http://www.emcdda.org>). Se permite la reproducción de cualquiera de los textos, siempre y cuando se mencione la fuente. Suscripciones gratuitas por e-mail (info@emcdda.org). Regístrese en la página web del OEDT para obtener actualizaciones de los nuevos productos.



EDITORIAL OFICIAL: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

© Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías, 2002

DIRECTOR EJECUTIVO: Georges Estievenart

EDITORES: Kathy Robertson, John Wright

AUTORES: Danilo Ballotta, Brendan Hughes, Chloé Carpentier

GRAFISMO: Dutton Merrifield, Reino Unido

Printed in Italy