



www.emcdda.eu.int

Drogas en el punto de mira

ISSN 1681-6307

Nota bimestral del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías

La ampliación de la Unión Europea y las drogas. Retos y perspectivas

Amenazas y retos: percepción y realidad

La perspectiva de una Unión Europea (UE) de hasta 28 países puede despertar en la sociedad temores simplistas en relación con las drogas. En particular, existen serios motivos de preocupación por el riesgo de un aumento del narcotráfico, especialmente desde los países de Europa Central y Oriental (PECO) y a través de ellos.

No obstante, el panorama es bastante más complejo. El aumento más significativo del narcotráfico transfronterizo se produjo a raíz de la caída del telón de acero y ya ha alcanzado unos niveles críticos. La novedad es la actual situación interna en la mayoría de los países candidatos, que ha experimentado un profundo cambio durante los últimos cinco a diez años. En la actualidad, estos países se han convertido

en un claro objetivo en materia de consumo de drogas.

Los datos disponibles apuntan a un aumento del consumo en el caso de la heroína, que está sustituyendo a los opiáceos de producción local, así como en el caso del cannabis, que es la droga más consumida en estos países, especialmente con fines experimentales y recreativos. También se ha observado un aumento del consumo de drogas sintéticas, en parte exportadas desde la UE a los mercados de los PECO.

En este contexto, la futura Unión ampliada se enfrentará a retos nuevos y más complejos, que van desde la aplicación de medidas legislativas hasta la creación de estructuras administrativas y de coordinación, así como una ampliación del

«Los esfuerzos realizados por los países candidatos para armonizar sus actuaciones en el ámbito de la droga con las de la Unión Europea y sus actuales Estados miembros dependen no sólo de su pleno reconocimiento, sino también de un apoyo continuado. El refuerzo de sus mecanismos de coordinación e información es fundamental así como, en su caso, la asignación de los recursos necesarios.»

Marcel Reimen,
Presidente Consejo de Administración del OEDT

ámbito y la variedad de los servicios proporcionados.

Definición

Los países candidatos son aquellos que han solicitado su ingreso en la Unión Europea y cuya solicitud fue aprobada en los Consejos Europeos de Luxemburgo en 1997 y de Helsinki en 1999. Los países candidatos son trece: Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Rumania y Turquía. Las negociaciones de adhesión con diez de ellos concluyeron en diciembre de 2002 en Copenhague. El objetivo previsto es acoger a Bulgaria y Rumania como miembros de la Unión en 2007. En diciembre de 2004, se espera la decisión del Consejo respecto al inicio de las negociaciones con Turquía. Todos los países candidatos trabajan actualmente en coordinación con el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT) en el seguimiento del fenómeno de las drogas.

Principales aspectos políticos

1. Las diferencias en los niveles de consumo de drogas entre los jóvenes del «Este» y del «Oeste» disminuyen progresivamente.
2. Durante los años noventa, la heroína se erigió en la droga más problemática en la mayoría de los países candidatos y, en algunos, esta tendencia alcanzó niveles de consumo problemático de drogas comparables con la media de la Unión.
3. En la Unión ampliada, a pesar del marco general de tendencias y pautas comunes en materia de consumo de drogas, seguirá siendo necesario abordar la considerable diversidad de situaciones específicas a nivel local.
4. En las respuestas de los Estados miembros de la Unión a este fenómeno cada vez es mayor el equilibrio entre un enfoque represivo y otro sanitario. Los países candidatos han desarrollado sus respuestas por sectores, dando prioridad al cumplimiento de la ley y, luego, a la prevención y el tratamiento.
5. En Europa occidental, el enfoque actual ante el fenómeno de las drogas es el resultado de un proceso de larga duración, que aún debe consolidarse, mientras que muchos países candidatos se encuentran aún en la fase inicial de desarrollo de sus respuestas.
6. En este contexto, la Comisión Europea y los Estados miembros han colaborado con los países candidatos en sus esfuerzos por encontrar las soluciones más eficaces posibles al fenómeno de las drogas, pero los retos siguen siendo considerables.

Situación en la Unión Europea ampliada. Panorama general

1. Convergen los niveles de consumo de drogas en el «Este» y el «Oeste»

Al igual que ocurre en los Estados miembros de la UE, el consumo de drogas con fines experimentales y recreativos es una práctica cada vez más extendida en la cultura de los jóvenes de la mayoría de los países candidatos. Durante los últimos diez años se ha observado un aumento del consumo experimental de drogas entre la población en general en todos los países de Europa Central y Oriental.

Esta tendencia es especialmente patente entre la población escolar. El número de escolares de edades comprendidas entre 15 y 16 años que han probado alguna droga ilegal —como mínimo— se ha duplicado entre 1995 y 1999. Muchos países candidatos reconocen que el actual consumo de drogas entre los jóvenes es una de sus preocupaciones sociales más urgentes.

Las sustancias consumidas y las pautas de consumo son muy similares a las de los Estados miembros de la UE. El consumo de cannabis es el más extendido, especialmente en el contexto del uso recreativo y experimental. Asimismo, las drogas sintéticas gozan de una creciente popularidad entre la gente joven, que percibe estas «nuevas sustancias», que no se inyectan, como drogas «limpias», sofisticadas e inofensivas. A pesar de que, históricamente, el consumo de drogas se ha considerado un comportamiento anómalo, por lo general asociado a jóvenes socialmente inadaptados, ahora se ha convertido para muchos jóvenes en una práctica cada vez más habitual relacionada con el ocio.

El aumento de los niveles de consumo de drogas entre los jóvenes ha ido acompañado de un incremento concomitante del consumo de alcohol y tabaco. El consumo de estas sustancias a edades cada vez más tempranas en estos países despierta una seria preocupación por las repercusiones a largo plazo.

2. El consumo problemático de drogas en los países candidatos se acerca a la media de la UE

La incautación de importantes cantidades de drogas en la ruta de los Balcanes y Europa Central confirman el papel que la región sigue desempeñando en el transporte y almacenamiento de heroína y otras sustancias ilícitas, incluidos los precursores químicos.

Tras un período en el que el principal problema de drogas detectado en los países candidatos estaba relacionado con el narcotráfico, la heroína se ha implantado ahora firmemente en los mercados nacionales y está sustituyendo gradualmente

a los opiáceos y otras sustancias de producción local. En consecuencia, la heroína (que, en la mayoría de los casos, se consume por vía intravenosa) es la droga más consumida entre los que solicitan tratamiento por dependencia a opiáceos.

Mientras que en la UE la población de consumidores problemáticos de drogas, en buena medida, se mantiene estable y envejece (especialmente los consumidores de opiáceos), en la mayoría de los países candidatos es un fenómeno nuevo y los consumidores problemáticos de drogas suelen ser más jóvenes. Existe una preocupación considerable por los posibles problemas de cara al futuro.

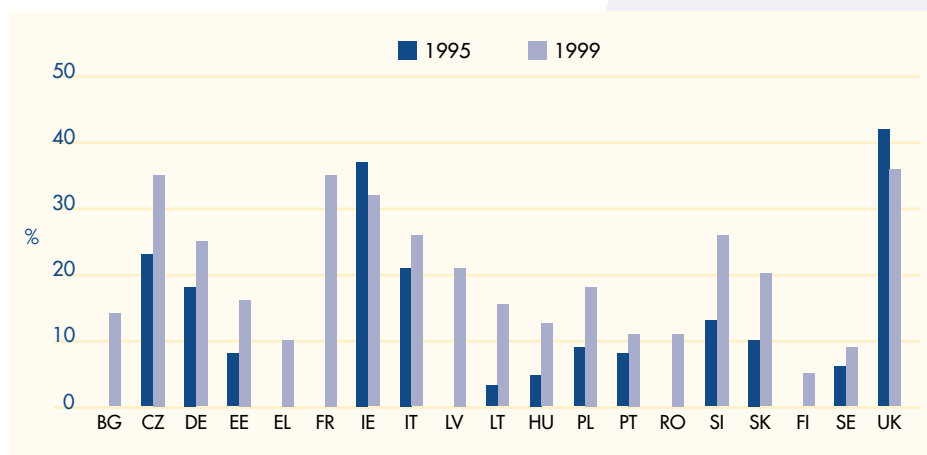
A pesar de que, hasta ahora, la mayoría de los consumidores de droga por vía intravenosa no se ha visto afectada por la epidemia de VIH en la mayor parte de los países candidatos, existen pruebas considerables de comportamientos de alto riesgo en relación con el consumo de drogas, lo que podría provocar un incremento importante de enfermedades infecciosas relacionadas con el consumo de drogas. Algunos colectivos, como los reclusos, prisioneros y miembros de grupos étnicos y minoritarios, pueden ser especialmente vulnerables a contraer enfermedades como el VIH y la hepatitis por no tener acceso a los servicios.

En Rusia (incluidos los territorios de Kaliningrado), Bielorrusia y Ucrania, la propagación del VIH está muy relacionada con el consumo de drogas por vía intravenosa. Esta epidemia representa una amenaza para las futuras fronteras exteriores de la Unión y exige el desarrollo de un planteamiento común para el problema.

«El reto para la Unión ampliada será ayudar a los nuevos Estados miembros a encontrar, entre todos, una respuesta más amplia y sostenible a este complejo problema. Probablemente harán falta nuevas iniciativas para crear las herramientas adecuadas.»

Georges Estievenart
Director ejecutivo del OEDT

Estudio ESPAD entre escolares de 15 y 16 años. Prevalencia de consumo de drogas, excluyendo el alcohol, alguna vez en la vida (%)



3. Tendencias comunes y mayor diversidad

En la Unión ampliada se pueden identificar tendencias y problemas presentes en todos los Estados miembros.

- Existe consenso general respecto a la importancia y el alcance del consumo de sustancias y la experimentación.
- El cannabis es la primera droga que se consume o con la que se experimenta.
- La heroína es la droga más problemática de cuantas se consumen.
- Existe una tendencia al alza del consumo de drogas sintéticas y, en menor medida, de cocaína.
- Los niveles y las pautas de consumo empiezan a ser comparables entre ciudades de igual tamaño (Amsterdam,

Berlín, Praga), y entre grupos sociales de las mismas características.

- Existe una compleja relación entre el narcotráfico, la delincuencia organizada, la sociedad civil y la economía global, que no se ve constreñida por las fronteras exteriores.

No obstante, crece la diversidad de pautas y problemas a nivel local y regional.

- El consumo de heroína se mantiene estable en la mayoría de los Estados miembros de la UE, pero sigue creciendo en los países candidatos.
- El perfil de los consumidores problemáticos de drogas, y en particular de los heroínómanos, varía considerablemente.
- Las sustancias y pautas específicas de consumo también pueden variar entre zonas geográficas, con independencia de las fronteras oficiales.
- El VIH/sida es más frecuente en la UE, pero en los países candidatos es más evidente el comportamiento de alto riesgo relacionado con el consumo de drogas.
- Existen diversas poblaciones de grupos minoritarios y colectivos vulnerables a nivel local y transfronterizo.
- El desarrollo socioeconómico es muy desigual entre las regiones.
- La producción y el tráfico de drogas difieren entre las distintas regiones.
- En las nuevas fronteras exteriores de la UE ha aumentado la presión (en términos de producción y tráfico y de enfermedades infecciosas).

4. Un mosaico de respuestas

La lucha contra las redes de narcotráfico es una prioridad en los Estados miembros así como en los países candidatos.

Por consiguiente, es uno de los temas clave de la preparación de los países candidatos a la adhesión.

En la UE, las respuestas en el ámbito de la salud incluyen varias iniciativas sobre prevención y tratamiento en diferentes entornos. No obstante, existe un desfase considerable entre los objetivos de las políticas y la realidad (y calidad) de la prevención. Durante la pasada década se produjo en los Estados miembros un fuerte aumento de los servicios de tratamiento y de las actividades encaminadas a reducir los daños.

Algunos Estados miembros están introduciendo normas nacionales y procedimientos o directrices de acreditación con vistas a garantizar la calidad de las respuestas para reducir la demanda. Estas iniciativas son casi inexistentes en los países candidatos, y los escasos fondos disponibles suelen destinarse, sobre todo, al cumplimiento de la ley.

Algunas respuestas sanitarias muy arraigadas en la UE, como el tratamiento de sustitución y los programas de intercambio de jeringuillas, aún no cuentan con apoyo político y financiero en los países candidatos. En consecuencia, prevalece un desequilibrio en la estrategia para la reducción de la oferta y la demanda.

En particular, los tratamientos disponibles aún no son suficientes para atender a la demanda, mientras que la implementación de actividades de reducción de daños, a pesar de algunos casos de buena práctica en la mayoría de los países, no se corresponde con el alcance de los comportamientos de alto riesgo.

En la mayoría de los países candidatos existe actualmente un marco jurídico e institucional para estrategias nacionales en materia de drogas, pero su capacidad de aplicación de las medidas adoptadas es limitada, y los recursos asignados son, en general, insuficientes.

5. El enfoque de la UE es el resultado de un largo proceso

El actual enfoque de la Unión Europea en relación con el problema de las drogas, encaminado a establecer un equilibrio entre la reducción de la demanda y la oferta y que incluye un firme compromiso con los objetivos de salud pública, es el resultado de más de 20 años de experiencia.

El enfoque se basa en la experiencia adquirida en los Estados miembros en su lucha contra el aumento del consumo de heroína, las epidemias o posibles epidemias de VIH y hepatitis, entre los que se inyectan, y la rápida expansión de las pautas de consumo de drogas. El coste social del problema de las drogas ha sido considerable, si tenemos en cuenta el número de vidas arruinadas o pérdidas por sobredosis o enfermedades infecciosas relacionadas con las drogas.

Durante este tiempo ha sido necesario superar numerosos problemas ideológicos y políticos, tanto a nivel nacional como entre los Estados miembros, hasta llegar a una serie de respuestas que actualmente son consideradas en muchos países como parte integral de cualquier política en materia de drogas. No todos los problemas han quedado resueltos y las respuestas siguen evolucionando.

En consecuencia, la UE ha adoptado una amplia serie de instrumentos y respuestas que todos los Estados miembros están aplicando. Entre otros, el compromiso de basar las acciones en una evaluación correcta de la situación es ahora un aspecto central de un conjunto cada vez más exhaustivo de opciones de intervención.

Con el tiempo, este planteamiento proporcionará la base empírica necesaria para responder eficazmente a los problemas actuales y futuros de la drogodependencia.

6. El reto de «un mundo de las drogas» ampliado en Europa

Paralelamente a los hechos descritos anteriormente, ha surgido progresivamente la necesidad de adoptar un enfoque común europeo en relación con el problema de las drogas. El primer paso en este proceso fue la creación, a finales de los años ochenta, del Comité Europeo de Lucha Antidroga (CELAD). El CELAD elaboró el primer plan de acción europeo de lucha contra la droga, aprobado en diciembre de 1990 en el Consejo Europeo de Roma.

Desde entonces, la cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra las drogas ha ido en aumento a raíz de los nuevos poderes conferidos a la Unión por los Tratados de Maastricht y de Amsterdam. Los posteriores planes de acción europeos también han desempeñado un importante papel en la coordinación de las políticas nacionales, contribuyendo así a una mayor convergencia y confianza mutua gracias a un diálogo progresivo.

Desde 1991 existe el programa Phare, que ofrece ayuda a los países de Europa Central y Oriental en su lucha contra las drogas. Por aquel entonces, la mayoría de los países beneficiarios consideraban que el problema de las drogas sólo les afectaba en términos de su situación como «países de tránsito».

La decisión, adoptada en diciembre de 1997 en Luxemburgo, sobre el inicio de las negociaciones de adhesión con un primer grupo de países trajo consigo un cambio considerable de la naturaleza de la cooperación actual entre la UE y los países candidatos, habida cuenta de que esta cooperación está cada vez más «centrada en la adhesión». Por este motivo, el tema de las drogas es ahora uno de los elementos del acervo de la UE en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior.

Hoy, en vísperas de la ampliación, la situación del nuevo «mundo de las drogas» europeo es más compleja. Los mecanismos de coordinación europeos y nacionales y los recursos asignados siguen siendo, en general, limitados. En una Unión Europea ampliada, cada vez es más imperiosa la necesidad de adoptar un enfoque común.

Drogas en el punto de mira es una serie de informes publicados por el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), con sede en Lisboa. Estos informes se publican seis veces al año en las 11 lenguas de trabajo de la Unión Europea, así como en noruego. La lengua original es el inglés. Se permite la reproducción de cualquiera de los textos, siempre y cuando se mencione la fuente.

Si desea suscribirse, le rogamos nos comuniquemos sus datos personales a la siguiente dirección: info@emcdda.eu.int.

Rua da Cruz de Santa Apolónia 23-25, 1149-045 Lisboa, Portugal
Tel. (351) 218 11 30 00 • Fax (351) 218 13 17 11
info@emcdda.eu.int • <http://www.emcdda.eu.int>

Conclusiones

La ampliación de la UE y las drogas. Consideraciones políticas

El presente sumario de políticas resume la información disponible sobre la situación de las drogas en la Unión ampliada e indica las principales fuentes de información para los que deseen saber más. Se considera que las conclusiones siguientes son importantes temas de preocupación para los responsables políticos de la Unión Europea.

1. El aumento del consumo de drogas con fines experimentales y recreativos como parte integral de la cultura de los jóvenes se ha convertido en una tendencia generalizada en toda Europa y exige una nueva cultura política que promueva respuestas europeas comunes.
2. Si se quiere prevenir futuros problemas de salud pública, es necesario invertir con carácter de urgencia en respuestas sanitarias que abarquen todos los aspectos del fenómeno de las drogas. Esto es especialmente cierto en los países candidatos.
3. Existe la necesidad de un mejor equilibrio y una mayor coherencia en las respuestas elaboradas a nivel nacional, que tengan como base un mejor conocimiento de la situación y una práctica basada en las pruebas.
4. Para poder abordar la creciente diversidad de las situaciones que existen en la UE ampliada hace falta un marco político y financiero más sólido, cuyo objetivo sea utilizar herramientas comunes a través de un enfoque diferenciado a nivel local.
5. La adopción oficial de normas e instrumentos comunitarios que abarquen la reducción de la oferta y la demanda, así como la información y evaluación, es un aspecto fundamental de la aplicación de respuestas muy arraigadas (mejor práctica).
6. La ampliación brinda a la UE una oportunidad única de abordar la complejidad del fenómeno de las drogas en Europa a través de un enfoque innovador e integrado del problema.

Principales fuentes

Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), *Informe anual sobre la situación de la droga en los países candidatos de Europa Central y Oriental*, Lisboa, 2002.

Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), «Informes nacionales de los países candidatos 1999, 2000 y 2002», Lisboa, 2002.

Centro Europeo para el Control Epidemiológico del Sida, «HIV/AIDS surveillance in Europe», informe de mediados de 2002, 2002, nº 67.

OFDPD, *World drug report*, 2000.

UNODC, *Global illicit drugs trends*, 2002.

Onusida, *Fact sheet 2002: Eastern Europe and Central Asia*, 2002.

Onusida, «Drug abuse and HIV/AIDS: lessons learned», Manual de estudios de casos, Europa Central y Oriental y Estados de Asia Central, *UNAIDS Best Practice Collection, ODCCP Studies on Drugs and Crime*, Monographs, New York, 2001.

Hibell, B.; Andersson, B.; Ahlström, S.; Balakireva, O.; Bjarnason, T.; Kokkevi, A.; y Morgan, M., «The 1999 ESPAD Report».

El consumo de alcohol y otras drogas entre estudiantes en 30 países europeos; Consejo sueco de información sobre el alcohol y otras drogas, Grupo Pompidou y Consejo de Europa, Estocolmo, 2000, 362 pp.

Hibell, B.; Andersson, B.; Bjarnason, T.; Kokkevi, A.; Morgan, M. y Narusk, A., «The 1995 ESPAD Report». El consumo de alcohol y otras drogas entre estudiantes en 30 países europeos; Consejo sueco de información sobre el alcohol y otras drogas, Grupo Pompidou y Consejo de Europa, Estocolmo, 1997, 362 pp.

«Addiction research in central and eastern Europe», *European Addiction Research*, 8(4), Karger Ed., noviembre de 2002, pp. 157-189.

Tossmann, P.; Boldt, S.; y Tensil, M. D., «The use of drugs within the techno party scene in European metropolitan cities», *European Addiction Research*, 7(1), Karger Ed., 2001, pp. 2-23.

Información en la web

Página web del OEDT dedicada exclusivamente a los países candidatos: <http://candidates.emcdda.eu.int>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: <http://www.unodc.org/odccp/index.html>

Centro Europeo para el Control Epidemiológico del Sida/Centro de colaboración OMS-ONUSIDA: <http://www.eurohiv.org/>

Organización Mundial de la Salud: http://www.who.int/substance_abuse/

Grupo Pompidou: http://www.coe.int/T/E/Social_cohesion/Pompidou_Group/



EDITORIAL OFICIAL: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
© Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, 2003.

DIRECTOR EJECUTIVO: Georges Estievenart.

EDITORES: Joëlle Vanderauwera, Alexis Goosdeel.

AUTORES: Alexis Goosdeel, Paul Griffiths, Henri Bergeron, Margareta Nilson, Dagmar Hedrich, Roumen Sedefov.

GRAFISMO: Dutton Merrifield Ltd, Reino Unido.

Printed in Italy