

El control del tràfic de drogues a Europa central: estudi comparatiu de les polítiques aplicades a la República Txeca, Hongria i Lituània¹

MIKE KING

Coordinador del Projecte. Scarman Centre de la Universitat de Leicester (Regne Unit)

BARBARA BOGUSZ

Col·laboradora de recerca. Scarman Centre de la Universitat de Leicester (Regne Unit)

107

I. INTRODUCCIÓ

Una característica peculiar de la transició social posterior a la guerra freda a l'Europa central i oriental és l'augment del tràfic de drogues i del consum d'aquestes substàncies. La necessitat d'aplicar unes polítiques coherents sobre drogues amb l'objectiu d'intentar resoldre el problema del tràfic i el consum en aquests països és agreujada per la pressió que exerceix la Unió Europea (UE) sobre els països que hi sol·liciten l'ingrés per a què compleixin els criteris establerts per a l'adhesió. A més, a banda de les pressions de la preparació per a la integració a la Unió, Gregory (1995, 109) indica que el tràfic de drogues causa tres problemes concrets i subjacents en els Estats postsocialistes i que han estat temes recurrents durant la nostra recerca:

- l'impacte en la societat i en la delinqüència autòctona,
- el fet de ser utilitzats com a països de trànsit,
- el fet de ser productors de la droga.

En aquest projecte d'investigació INFO-Copernicus s'ha examinat l'efecte de les polítiques de control del tràfic il·lícit de drogues en tres països de l'Europa central (PEC): la República Txeca, Hongria i Lituània.

Aquesta comunicació se centra en com la Unió Europea enfoca la lluita contra el tràfic il·lícit de drogues i com això afecta la preparació dels països de l'Europa

1. Aquest article és l'informe final del Projecte INFO-Copernicus, que s'ha dut a terme entre el gener de 1999 i el juny de 2001. Aquest projecte ha estat coordinat per la Universitat de Leicester (Regne Unit) i finançat per la Comissió Europea i hi han participat l'Associació per a la Recerca sobre la Policia d'Hongria, l'Acadèmia de Dret de Lituània, l'Acadèmia de Formació Policial de la República Txeca i l'Escola de Policia de Catalunya.

central per a la seva entrada a la UE. La comunicació comença amb una perspectiva general del context ampli de les preocupacions evidents de la UE i centra l'atenció en els avenços més recents pel que fa a estratègies de control de tràfic de drogues. A continuació fa un examen crític sobre si és factible que aquests països compleixin els criteris d'accés a la UE, bo i estudiant la manera en què aquests països han intentat resoldre el problema del tràfic il·lícit de drogues, sobretot a partir d'entrevistes de camp sobre les dificultats que s'han trobat els qui fan les polítiques i els professionals. La comunicació acaba amb una sèrie de recomanacions per a aconseguir una millor política i pràctica en aquest àmbit.

2. LA REGULACIÓ DE LA POSSIBLE AMPLIACIÓ

Durant el període immediatament posterior a la guerra freda, era inconcebible pensar que els PEC s'adheririen a la Comunitat Econòmica Europea. No només eren democràcies novelles, sinó que eren econòmicament força més febles que l'Estat membre més pobre de la UE (Dinan, 1999, 185). No obstant això, el 1993 el Consell de Copenhaguen va dissenyar una estratègia en virtut de la qual els països que volien ser membres de la Unió Europea havien de complir uns criteris determinats que corresponen als àmbits que es consideren compatibles amb un Estat «democràtic liberal» i una economia de mercat operativa. A més, havien de tenir la capacitat necessària per a complir i comprendre l'*acquis communautaire* de la Comunitat (grup de mesures legals establertes) (Comissió Europea, 2000a). Aquests criteris són universals i no només són d'aplicació als Estats candidats d'Europa central, sinó a tots els països que vulguin incorporar-se a la UE. D'una banda, aquest enfocament uniforme preveu els requisits mínims per a adherir-se a la UE, però d'altra banda no té en compte la història o el context socioeconòmic i cultural de cada PEC que sol·licita l'adhesió.

L'any 1997 la UE va establir el programa Agenda 2000, que tenia per objectiu preveure un pla d'adhesió que els futurs Estats membres havien de seguir. Això també va servir com a valoració de l'efecte que l'ampliació de la UE tindria en els Estats membres. Al començament de la dècada dels noranta els nous PEC candidats ja havien signat acords d'adhesió, anomenats acords europeus, i l'Agenda 2000 va permetre que la Comissió avalués el progrés d'aquests països candidats cap a l'aplicació de l'*acquis*. L'aplicació de l'*acquis* es controla mitjançant informes anuals per països, que presenta la Comissió (i que es publiquen des de 1998), els quals tracten sobre els progressos dels Estats candidats en la seva preparació per entrar a la UE (King i Koci, 1999) i aquests, al seu torn, notifiquen els acords d'associació per a l'adhesió.

Aquests informes periòdics per països identifiquen els àmbits de preocupació que l'Estat candidat ha de resoldre i preveuen un nou marc de treball dels àmbits prioritaris que ha de resoldre cada país. Després dels informes de 1999 es van fer esmenes als acords d'associació per a l'adhesió. Aquests acords no identifiquen àmbits prioritaris d'acció, però sí que suggereixen com el programa Phare podria proporcionar una assistència específica a cada Estat candidat utilitzant els infor-

mes periòdics per països com a base per a l'assessorament. La Comissió, juntament amb cada Estat candidat, estableix un calendari i un marc d'acció que cal incorporar als acords d'associació per a l'adhesió. Els àmbits prioritaris impliquen temes diversos que cada candidat ha de resoldre durant la preparació per a l'adhesió, com ara el mercat intern, l'agricultura, afers d'ocupació i socials, així com afers de justícia i nacionals, dividits en objectius a curt i a llarg termini. Els respectius acords d'associació per a l'adhesió, juntament amb el programa nacional de l'Estat candidat en qüestió per a l'adopció de l'*acquis*, formen part del seu compromís de complir els criteris d'accés i adherir-se a la UE.

En altres paraules, la UE estableix criteris universals per als seus membres, però reconeix que cada Estat candidat té, en certa mesura, necessitats diferents dins d'aquests criteris d'adhesió universals, així com unes prioritats temporals diferents per a poder complir-los. Aquest és un punt important per a la nostra recerca, ja que tot i que és evident que els Estats estudiats treballen a diferents ritmes per a aconseguir el compliment del mandat de la UE sobre el tràfic il·lícit de drogues, en definitiva (com ja hem indicat anteriorment) no es té en compte la història, cultura, condicions socioeconòmiques, ubicació geogràfica, etc., de cada Estat.

3. POLÍTICA SOBRE DROGUES DE LA UE

L'enfocament de la UE sobre la lluita contra el tràfic de droga a l'Europa central, tant com a països receptors com de trànsit, consisteix a combinar i desenvolupar la seva política amb una estratègia més àmplia de preparar els països de la primera i la segona fase d'ampliació a la UE (King i Koci, 1999), i també a crear un «gran nivell de seguretat» dins d'una zona de «llibertat, seguretat i justícia» (article 29, Tractat de la Unió Europea). L'objectiu d'aconseguir un nivell alt de seguretat a la UE es va introduir amb el Tractat d'Amsterdam de 1999. El Tractat d'Amsterdam amplia temes previstos pel Tractat de Maastricht sobre la Unió Europea (Tractat de la Unió Europea, TUE), que fou ratificat el 1993. Aquest últim Tractat va iniciar una nova era de col·laboració política a la UE, per la qual les qüestions relatives al control de la droga es van distribuir en tres pilars: la Comunitat, la política comuna de seguretat i d'afers estrangers, i els afers de justícia i d'interior (aquests dos últims àmbits són fora del domini de la Comunitat i són merament intergovernamentals). Des que es va signar el Tractat de Maastricht s'ha tendit a posar més l'èmfasi en la consecució de la seguretat dels ciutadans de la UE. Inicialment, el Tractat de Maastricht se centrava a garantir la seguretat dels pobles al mateix temps que permetia la lliure circulació de les persones. Això no obstant, des de l'entrada en vigor d'aquest Tractat, els nous perills per a la seguretat interna de la UE que es perceben en forma d'immigració il·legal, tràfic de drogues i crim organitzat s'han convertit en una part important de l'agenda política de la UE. La Conferència intergovernamental de 1996 va intentar resoldre els temors dels Estats membres davant d'aquests nous reptes i va establir el següent objectiu en matèria de justícia i afers interns:

Proporcionar als ciutadans un gran nivell de seguretat dins d'una zona de llibertat, seguretat i justícia fent que els Estats membres actuïn de forma conjunta en l'àmbit de la col·laboració policial i judicial en matèria criminal, i evitant i combatent el racisme i la xenofòbia (article 29, TUE).

La fita d'assolir un «gran nivell de seguretat» s'ha d'aconseguir treballant en un marc de col·laboració policíaca i judicial més estret, així com fent acostaments en matèria criminal entre els Estats membres, amb l'objectiu, entre altres, de lluitar contra el tràfic il·lícit de drogues. L'amenaça per a la seguretat interior de la UE que percebem del crim organitzat, de lluitar contra el tràfic de drogues i la immigració il·legal, especialment dels PEC, prové del que es pot considerar «naturalesa porosa» de les fronteres orientals de l'Europa occidental. En el seu intent de combatre aquests reptes i mantenir un alt nivell de seguretat dins de les seves fronteres, la UE va introduir determinats controls sobre les quatre «llibertats» de moviment (capital, treballadors, béns i serveis), i també va elaborar un pla d'acció per a la lluita contra la droga (1999a).

Els subapartats següents cobreixen àmbits pertinents relatius a com la UE enfoca la lluita contra el tràfic il·lícit de drogues. En primer lloc hem analitzat l'efecte que el comerç i el tràfic de drogues han tingut en els PEC. A continuació, destaquem l'assistència que presta la UE als Estats candidats per a la creació d'una infraestructura que permeti analitzar i avaluar la situació de les drogues en el país en qüestió. Tot seguit examinem la paradoxa existent, d'una banda, entre els drets del Tractat de «llibertat de moviment» i l'exclusió dels productes il·lícits i, d'altra banda, amb el fet que els PEC hagin d'aplicar l'*acquis* de Schengen sense beneficiar-se'n. Finalment, estudiem el Pla d'acció per a la lluita contra la droga de la UE i l'enfocament que cal adoptar.

3.1 Rutes del tràfic de drogues

D'acord amb l'afirmació anterior de Gregory (1995), la nostra recerca posa de manifest que els països de l'Europa central són països de pas i de destinació de la droga (Benke, 1999; Bukauskas, 1999; Dufkova, 1999). Tot i així, l'enfocament adoptat per la UE per a la lluita contra el tràfic il·lícit de drogues se centra en el reforç de les fronteres externes, ja que existeix la percepció que són molt fàcils de traspasar. Segons el Consell Europeu (1999a), la ruta dels Balcans continua preocupant, fins i tot després de la crisi iugoslava, durant la qual van aparèixer rutes alternatives per evitar les zones perilloses. S'ha demostrat que es continua transportant l'heroïna per la ruta dels Balcans fins a la UE (Comissió Europea, 1999a, 5).

Benke (1999), en la seva valoració del tràfic il·lícit de drogues a Hongria, insinua que, tot i que sembla que les rutes alternatives no passen per Hongria, el tràfic de drogues continua essent-hi un problema seriós. Els mitjans de comunicació han informat que els oficials duaners hongaresos, en dos casos succeïts a la frontera entre Hongria i Romania, van decomissar cent vint-i-nou quilos d'heroïna (Agence France Press, 2000a) i vint-i-set quilos de cocaïna (Agence France Press, 2000b). Sembla que aquests decomissos indiquin que Hongria continua formant part de la ruta dels Balcans.

Hongria ha patit molt pel fet de ser un país de pas del tràfic de drogues. El seu problema amb les drogues sembla que és resultat del «vessament» als mercats locals de drogues que estan en ruta cap als països de l'Europa occidental (Ruggiero i South, 1995). Això contradiu lleugerament l'Informe periòdic per països de 1999 (1999b), que no expressava una preocupació excessiva pel nivell del tràfic i el consum de drogues en aquests països. No obstant això, en l'Informe periòdic per països de 2000 (2000b) la Comissió observava que el nombre de «consums de drogues» registrats el 1999 havien augmentat de vuit-cents fins a arribar a dos mil vuit-cents seixanta (Comissió Europea, 2000b, 71). En certa manera, és sorprenent que la Comissió no hagi qüestionat l'ús del terme «consum de drogues», ja que és molt vague i no distingeix entre els consumidors de droga i els delictes, i ni tan sols deixa clar si s'hi inclouen els delictes o delinqüents reincidents. Kis *et al.* (1999) també citen les xifres de «consum de droga» procedents de les estadístiques estàndard policials, judicials i criminals (ERÜBS) i, tampoc en aquest cas, no es dona cap altra explicació ni desglossament per determinar què cobreixen aquestes estadístiques.

3.2 Assistència de la UE als Estats candidats

Els Estats candidats han participat en el Programa multibeneficiari sobre drogues Phare, que té per objectiu desenvolupar un enfocament multidisciplinar i coordinat en matèria de drogues. L'objectiu d'aquest programa consisteix a crear una infraestructura en els Estats candidats que informi els professionals i els polítics sobre la situació de la droga en el seu país. Aquest programa inclou tres àmbits d'actuació: els sistemes d'informació sobre la droga, el subministrament de droga i la reducció de la demanda. El programa de sistemes d'informació sobre la droga, coordinat per l'Observatori Europeu de les Drogues i Toxicomanies (EMCDDA), compilava i difonia informació sobre drogues i toxicomanies a fi de desenvolupar un sistema eficaç de control i seguiment del consum, el tràfic i la producció de droga en els PEC. Cadascun dels països participants en el programa ha elaborat un informe que proporciona una perspectiva general de la situació de les drogues en cadascun d'aquests països i algunes de les conclusions i observacions d'aquests informes s'han incorporat a aquesta comunicació. La valoració global de la situació de les drogues en els països del nostre estudi, d'acord amb els seus informes per país, revela que el consum de drogues, especialment entre la gent jove, augmenta contínuament. Els països han aplicat mesures per contrarestar el subministrament i la demanda de drogues, tot i que les seves conclusions demostren que queda molt per fer en aquest àmbit (Kis *et al.*, 1999; Centre for Drug Epidemiology, 2000; Grimalauskiene, 2000).

3.3 Controls de la UE de la «llibertat de moviment»

L'objectiu de l'Acta única europea de 1986 era completar el programa del mercat interior a l'acabament de 1992, la qual cosa implicava la relaxació de les barres internes de la UE a fi de crear una zona denominada de lliure moviment de

capital, treballadors, productes i serveis. A més, els països de Schengen van abolir les restriccions de frontera interna formal sobre els ciutadans que pertanyen a la zona de Schengen. Aquest últim avanç, potser més que cap altre, va fer aflorar la necessitat d'aplicar mesures que contrarestessin la possibilitat de dur a terme activitats il·lícites mitjançant el crim transfronterer, que podrien amenaçar la seguretat interna de la UE. En lloc de tenir dos sistemes en funcionament, es concebia el sistema de Schengen com a model de treball per a la UE que es podria transposar a la seva estructura. Així mateix, el Tractat d'Amsterdam de 1999 preveia la incorporació de l'*acquis* de Schengen al pilar de la Comunitat. No obstant això, tres països (Regne Unit, Irlanda i Dinamarca) s'han assegurat la possibilitat de sortir del Tractat d'Amsterdam pel que fa a l'*acquis* de Schengen. Possiblement, això es deu a la falta de confiança en els controls existents o, de manera més general, pot ser que reflecteixi la preocupació relativa a la sobirania i a la nació Estat.

És clar que hi ha un conflicte entre el manteniment dels drets que atorga el Tractat —és a dir, les quatre «llibertats» de moviment— i l'exclusió dels elements il·lícits, en aquest cas, les drogues. Per això el Tractat d'Amsterdam de 1999 destaca la importància que té desenvolupar la col·laboració entre els Estats membres en l'àmbit de la justícia i dels afers interns per tal de lluitar contra aquesta activitat. A més, els nous Estats candidats, com a part del procés d'adhesió, també han d'incorporar l'*acquis* de Schengen. Això representa, en certa manera, una contradicció, ja que s'espera que els Estats candidats mantinguin el mateix nivell de seguretat que en el mercat intern, sense que es beneficiïn de ser-ne membres.

3.4 Pla d'acció per a la lluita contra la droga de la UE

L'objectiu del Pla d'acció per a la lluita contra la droga de la UE (1999) consisteix a aconseguir una acció coordinada dels Estats membres per a desenvolupar un enfocament global, multidisciplinar i integrat de la lluita contra la droga, com ara la lluita contra el tràfic il·lícit de drogues. L'estratègia actual es basa en tres elements principals: reducció de la demanda, reducció del subministrament i col·laboració internacional (Comissió Europea, 1999a). El Pla d'acció també reconeix que hi ha nous problemes als quals s'ha de prestar una atenció immediata, un dels quals és la preparació per a l'ampliació. Com a part de la seva preparació per a l'adhesió, els Estats candidats participen, per exemple, en el Programa multibeneficiari sobre drogues Phare (Kis *et al.*, 1999) i l'Observatori Europeu de les Drogues i Toxicomanies (EMCDDA, 1998; Comissió Europea, 1999a). Es considera que la participació en aquests programes és crucial per a què els PEC desenvolupin enfocaments i estratègies coherents per a la lluita contra el tràfic il·lícit de drogues. Així mateix, la Comissió preveu que els Estats candidats tinguin una major participació en els programes de col·laboració que depenen del títol VI (justícia i afers interns), tot i que actualment la participació està restringida als Estats membres de la UE, ja que es tracta d'un pilar intergovernamental.

En l'àmbit de la col·laboració internacional, el Pla d'acció promou una «col·laboració més intensiva», ateses la preocupació creixent i l'amenaça que les drogues constitueixen per a la societat, tant en els països en vies de desenvolupa-

ment com en els desenvolupats (Comissió Europea, 1999a). L'any 1998 la Sessió especial sobre drogues de l'Assemblea General de les Nacions Unides (UNGASS) va considerar que la col·laboració a escala internacional en l'àmbit del control de drogues és un component vital per al desenvolupament social i econòmic (Comissió Europea, 1999a, 27). Posteriorment, la UE va demostrar el seu compromís amb la col·laboració internacional per al control de drogues fent una declaració d'intencions en el Pla d'acció en el sentit d'aconseguir un «ampli consens entre els països en vies de desenvolupament i els països desenvolupats» en l'àmbit del control de drogues (Comissió Europea, 1999a, 6). Amb això, la lluita contra les drogues il·lícites s'ha incorporat en els «objectius més amplis de les relacions exteriors de la UE» i formaria part del diàleg polític entre la UE i tercers països (Comissió Europea, 1999a, 28). No obstant això, la materialització d'aquesta col·laboració dependrà, en última instància, de la seva efectivitat. Amb el reconeixement de la dimensió internacional de la lluita contra les drogues, la Comissió ha identificat com a objectius països i regions amb els quals es podria ampliar el diàleg polític i es podrien aplicar programes de col·laboració. Aquests programes s'estan incloent en el projecte Tacis, que implica països que pertanyen als NEI,² Europa central i la UE, en els àmbits de la col·laboració duanera i els controls fronterers (Comissió Europea, 1999a, 30).

El Pla d'acció del Consell Europeu sobre l'acció conjunta amb la Federació Russa per a la lluita contra el crim organitzat és un exemple del desenvolupament de l'estratègia de col·laboració internacional. Això vol dir, entre altres coses, que el Pla hauria de fomentar la col·laboració entre la UE i la Federació Russa a fi de reforçar els controls fronterers i, així, poder lluitar contra el tràfic il·lícit de drogues (Consell Europeu, 2000). També recomana promoure la col·laboració entre els organismes competents i els intercanvis amb els experts. Pot ser que aquesta tasca de col·laboració, juntament amb una actuació constructiva per a contrarestar els factors socioeconòmics que fomenten el tràfic il·lícit de drogues, tinguin efecte en aquesta àrea més que el simple esforç per a aconseguir unes fronteres hermètiques.

Molts dels avenços en les polítiques sobre el tràfic de drogues s'han fet principalment després de l'entrada en vigor del TUE, l'any 1993. L'EMCDDA va ser fundat de conformitat amb el TUE, a fi de proporcionar una informació comparable i fiable sobre les drogues i l'addicció a les drogues a escala europea. En el seu informe anual de 1998, aquest organisme va manifestar la preocupació per l'augment del comerç, el tràfic i la circulació de drogues il·lícites per l'Europa central i oriental (EMCDDA, 1998, 21). Aquesta preocupació expressada per l'EMCDDA en relació amb el volum de droga que circula a través de l'Europa central en direcció a l'Europa occidental, així com la incapacitat d'aquests països de combatre aquest problema, sembla que ha influenciat el desenvolupament de la política sobre drogues de la UE. A més, Dorn (1996) suggereix que la política sobre drogues de la UE està determinada per les polítiques exteriors de la Unió, en què les qüestions relatives al crim i al control de les

2. Amb aquesta sigla es fa referència als nous Estats independents escindits de l'antiga Unió Soviètica.

drogues són temes importants amb vista a l'ampliació. Aquests temes són encara més pertinents des del començament de la dècada dels noranta. Cohen (1993) coincideix a dir que «el gran interès dels poders occidentals per fer que les repúbliques de l'Est adoptin polítiques de control de la droga no només es basen en l'anàlisi i l'avaluació de les opcions en el camp del control, sinó també en altres prioritats polítiques». Així mateix, indica que aquestes prioritats polítiques no són la creació d'una política de control de les drogues *per se* sinó que «poden ser immaterials». El punt més important, segons Cohen, és desenvolupar polítiques de control fronterer eficaces amb l'objectiu d'evitar la immigració massiva als països de l'Europa occidental. D'altra banda, aquesta percepció d'amenaça de la immigració massiva (que, en realitat, no està justificada) és el que sembla que actua com a força rectora principal de la política sobre drogues de la UE (Cohen, 1993).

4. OBSERVACIONS CRUCIALS SOBRE LA POLÍTICA DE CONTROL DE DROGUES DE LA UE DES D'EUROPA CENTRAL

La pressió externa que la UE exerceix sobre els PEC a fi d'accedir a la Unió Europea ha tingut un paper important a l'hora d'accelerar el procés de canvi dels països estudiats. Com ja hem dit, d'acord amb el procés d'adhesió, tots els Estats candidats han d'adoptar l'*acquis* pel que fa al control de drogues. No obstant això, l'augment del consum de drogues i del tràfic en aquests països també han catalitzat l'impuls dels governs respectius a l'hora d'establir mesures que intenten resoldre el problema.

Les conclusions de la nostra recerca fan evident que els governs dels països estudiats no s'havien preparat per a l'escalada del fenomen de la droga. Les disposicions legals relatives al blanqueig de diners i a la tinença de drogues no eren adequades al començament de la dècada dels noranta. Els governs dels Estats candidats han intentat resoldre aquesta llacuna introduint legislació en aquest àmbit. Ara bé, tot i que la República Txeca, Hongria i Lituània han ratificat les tres convencions de l'ONU sobre drogues, el desenvolupament intern d'un enfocament coherent per a intentar resoldre el consum i el tràfic de drogues ha estat lent i amb molts obstacles.

La nostra recerca ha descobert que la política sobre drogues de la UE i els informes periòdics per països de la Comissió no necessàriament reflecteixen ni tenen en compte l'estat actual d'aquests països. Els comentaris i les crítiques que contenen aquests informes es limiten a «gratar la superfície», per dir-ne d'alguna manera, sobre com aquests països intenten complir els criteris d'adhesió. En els apartats següents s'analitzen les dificultats en què s'han trobat els països estudiats i es destaquen les contradiccions entre les conclusions dels informes periòdics per països de la Comissió i la situació real d'aquests països.

4.1 La valoració crítica de la Comissió Europea sobre els PEC

Els informes periòdics per països de la Comissió Europea, tal com ja hem dit, descriuen la valoració de la Comissió dels progressos dels PEC en la seva prepa-

ració per a l'adhesió. Els informes destaquen tant els fets com els àmbits de preocupació que el país candidat ha de resoldre. En l'Informe periòdic per països de 1999, Lituània va obtenir una valoració positiva en relació amb les drogues i la Comissió va arribar a la conclusió que no constituïen un problema seriós, tot i que va suggerir que la lluita contra la droga havia de continuar sent un punt prioritari de l'agenda política i que calia prestar més atenció a les mesures de reducció de la demanda (Comissió Europea, 1999c, 44). Hem vist que hi ha certes contradiccions entre les conclusions de la Comissió i les d'altres recerques. Per exemple, Bukauskas (1999) apunta que entre 1990 i 1998 el nombre de «delictes relacionats amb les drogues» va augmentar vuit vegades (tot i que no se'n donen detalls específics). A més, un informe publicat pel Ministeri de Sanitat lituà indica que sembla que cada any augmenta el consum de drogues entre els joves de quinze i setze anys (Grimalauskiene, 1999). Segons Bukauskas (1999), els consumidors de drogues pertanyen a tot tipus d'estrats socials. El motiu principal de l'augment del problema de la droga identificat per Bukauskas és que, almenys inicialment, Lituània no disposava de suficients mesures legals en vigor per al control de la circulació de droga (1999, 12). Queda clar que la valoració feta per la Comissió, especialment en el seu Informe periòdic per països de 1999, no ho té en compte a l'hora d'afirmar que Lituània no té un problema seriós amb la droga. En canvi, l'Informe lituà de 2000 (2000c) no fa aquesta afirmació però se centra en la capacitat d'aplicar mesures en aquest camp i fa suggeriments per a més millores. Per exemple: la Comissió va ser una mica crítica amb el Programa nacional de Lituània per al control de drogues i prevenció de l'addicció per a 1999-2003 perquè «no té un pla d'acció operativa global que defineixi les prioritats, tant en les activitats de reducció de la demanda com en les de reducció del subministrament» (Comissió Europea, 2000c, 86). A fi de combatre el tràfic il·lícit de drogues, la Comissió demana amb insistència una major col·laboració amb els organismes responsables del compliment de la llei, especialment en països veïns.

L'Informe periòdic per països de l'any 2000 sobre Hongria (2000b) destaca que el Govern ha aprovat l'Estratègia nacional per a la lluita contra la droga, en el qual es fa un èmfasi especial en les mesures preventives. No obstant això, Benke (1999) va criticar la falta de compromís del Govern hongarès en l'aplicació del Programa nacional de prevenció de drogues. Teòricament, s'hauria hagut d'implantar (i hauria d'estar ja operatiu) un programa nacional sobre l'atenció mèdica i social, però en la nostra recerca hem vist que el control de drogues, de fet, només s'aplica en el cas de la llei penal, en què la prohibició i el càstig són els únics mitjans dissuasius (Benke, 1999, 13). No sembla que aquesta posició hagi canviat des de l'adopció de la nova estratègia nacional.

La valoració sobre l'avenç de la República Txeca en la reforma policial feta en l'Informe periòdic per països d'octubre de 1999 (Comissió Europea, 1999d) fou descrita per King i Koci (1999) com a «més aviat tova». Tanmateix, davant les crítiques de la Comissió, es va convertir en un dels àmbits prioritaris de preparació per a l'adhesió (Comissió Europea, 2000e). L'Informe periòdic per països de la Comissió de 1999 (1999d) suggeria que el problema es troba especialment en els obstacles burocràtics que afecten l'eficiència de la policia, incloent un sistema

dual per a la investigació de delictes. També destacava la falta de carrera policial i els sous baixos, cosa que creava dificultats per al reclutament i per al desenvolupament de conductes ètiques (Comissió Europea, 1999d, 45). Així mateix, és important que aquestes qüestions es resolguin en la reestructuració de la policia, en què uns nivells superiors de sou han d'aconseguir que la policia sigui menys susceptible a la corrupció i estigui menys inclinada a abusar de la seva autoritat. A pesar de les conclusions de la Comissió, les nostres entrevistes suggereixen que hi ha alguns moviments per al canvi força positius; per exemple, King i Koci (1999) ja havien apuntat que s'aprovarà una nova llei sobre la policia. No obstant això, tot i que el Programa nacional txec de 1999 preveia que la Llei de policia entraria en vigor l'1 de gener de 2001 (Euroskop, 1999), aquesta aplicació s'ha posposat a causa dels retards en l'aprovació parlamentària (Euroskop, 2000). Es preveu que la Llei de policia també incorpori les mesures necessàries per a complir l'*acquis* de Schengen, amb la qual cosa la policia podrà participar en activitats de vigilància i persecució transfrontereres.

En el seu Informe periòdic per països de 2000 (2000d), la Comissió és molt crítica amb el progrés general de la República Txeca en matèria de justícia i afers interiors, llevat de la legislació de l'asil i la immigració. Concretament, es va considerar que les estructures policials eren «massa febles per a combatre amb efectivitat la immigració il·legal, la corrupció i el crim organitzat i econòmic» (Comissió Europea, 2000d, 90). Continua existint preocupació pels controls de les fronteres, els problemes de falta de personal, l'equipament insuficient i la formació inadequada. Per tant, sembla que la Comissió no ha detectat gaires canvis respecte de l'informe de 1999.

També sembla que el Govern txec no ha avançat gaire en aquest àmbit. De totes maneres, l'economia txeca ha tingut prou problemes: va estar en recessió des de 1996 fins a mitjan 1999 i, durant aquest període, van augmentar la desocupació i la inflació (Comissió Europea, 2000d, 29); d'altra banda, el sector bancari va patir considerablement durant el període 1999-2000 a causa d'irregularitats financeres, l'efecte de les quals ha fet que la Comissió critiqui seriosament la ineficàcia i la feblesa del sistema legal (Comissió Europea, 2000d, 34-35). La mala situació econòmica, així com els escàndols en el sector bancari, han tingut un gran protagonisme en l'agenda política i sembla que les qüestions relatives al compliment de la llei han quedat una mica de banda. No obstant això, és essencial disposar de recursos, formació i sous adequats per a què la policia sigui eficient i eficaç, i també és essencial per a mantenir la integritat de la llei i de l'ordre.

4.2 Creixement del tràfic i el comerç de drogues

Amb posterioritat a 1989 s'ha desenvolupat a l'Europa central un mercat de drogues que actualment és comparable al que hi ha a l'Europa oriental. Diversos factors han afavorit aquesta situació. Els acords bilaterals signats per cada PEC amb diversos països de l'Europa occidental al principi de la dècada dels noranta, per exemple, han permès un moviment més important i menys restrictiu entre els PEC i els països occidentals. Ara bé, cal destacar que, tal com afirma Dufkova, el

tràfic de drogues a través de la República Txeca (i, també, en altres PEC) ja existia abans que acabés la guerra freda, a pesar de les estrictes condicions aplicades als desplaçaments transfronterers pels països socialistes (Dufkova, 1999, 2). La convertibilitat de les monedes centreeuropees ha contribuït, en certa manera, al creixement del mercat de drogues il·lícites, ja que, en temps passats, la seva no-convertibilitat hauria actuat com a barrera contra la importació de productes i, també, de drogues (Ruggiero i South, 1995, 54).

Sembla que el mercat de drogues a la República Txeca s'ha desenvolupat amb més rapidesa que als Estats membres de la UE (Dufkova, 1999, 5). Segons Dufkova, això es deu a diversos motius. Indica que, en el cas del subministrament, això s'agreuja pels factors següents: la imposició de penes menors per delictes de drogues; la predisposició dels ciutadans txecs a participar en el tràfic de drogues a canvi de sous baixos; la facilitat amb què es poden constituir empreses fantasma i, d'aquesta manera, participar en el blanqueig de diners procedents de les drogues sense cap mena de risc, i, finalment, el fet que les persones que van participar inicialment en el mercat de les drogues poden haver adquirit experiència en (i de) els països occidentals (1999, 8). Dufkova també assenyala que des de 1989 hi ha hagut un «augment continu» dels problemes relatius al consum, la producció i el tràfic de drogues i argumenta que un dels motius principals ha estat l'obertura de les fronteres, que ha comportat un augment del tràfic de productes i persones. No obstant això, també hi han contribuït altres factors, com ara la liberalització de la societat i la transformació d'una economia dirigida a una economia de mercat (Dufkova, 1999, 23). De la nostra recerca es desprèn que tots els països estudiats atribueixen aquests últims factors a l'augment del consum i el tràfic de drogues. Sens dubte, hi ha una major circulació del tràfic il·lícit de drogues a través de les fronteres, i potser també és més obert, des de 1989.

L'actitud adoptada a Hongria davant l'increment del consum de droga els darrers anys de la dècada dels seixanta era de desdeny; el consum de droga era un signe de decadència en la cultura occidental i als Estats socialistes formalment no existia (Benke, 2000, 1). Aquesta actitud de negació es va perllongar d'alguna manera fins al començament de la dècada dels noranta, en què semblava que el control de les drogues i el tràfic il·lícits tenien una prioritat molt baixa en comparació amb la reforma econòmica i política. Actualment, en lloc de resoldre els problemes socials en augment que crea el consum de drogues, sembla que els Estats candidats centren els seus esforços a, simplement, complir els criteris d'adhesió tan aviat com els sigui possible i, així, assegurar-se una data per a l'adhesió.

El Govern txec ha intentat desenvolupar estratègies i polítiques més positives per a combatre la proliferació del mercat i el tràfic de drogues establint un objectiu que incorpora un enfocament més equilibrat utilitzant mesures preventives i punitives. La Comissió nacional Txeca per a la droga va descriure l'any 1999 com un «any decisiu des del punt de vista de la política sobre drogues»; el motiu va ser l'entrada en vigor de la Llei sobre drogues (Comissió Nacional per a la Droga, 2000, 4). Aquesta part de la legislació preveu càstigs més estrictes per al contraban, la venda i la distribució de drogues il·lícites; a més, ara la tinença de drogues per a ús personal està subjecta a sancions punitives. Les disposicions de la Llei sobre dro-

gues inclouen mètodes addicionals de vigilància intrusiva per a la detecció. Segons Dufkova (1999) la nova Llei sobre drogues ha reforçat en certa mesura la posició dels organismes encarregats de fer complir la llei.

L'efecte aparent de la nova legislació va portar un canvi en el mercat de drogues il·lícites. Per exemple, els venedors de drogues s'han replegat i les venen d'una manera encoberta i menys evident; els tractes cada vegada es fan més mitjançant telèfons mòbils (Comissió Nacional sobre la Droga, 2000). Una part de l'estratègia del govern consistia a penalitzar la tinença de les drogues per a ús personal mitjançant una esmena del Codi penal i la Llei de transgressions (140/1961 Dig i 200/1990 Dig, respectivament). El nivell de càstig depèn més de la quantitat que es té de substància que no pas de l'ús que se'n pensava fer; si algú fos tenidor d'una petita quantitat de droga, s'hauria de sotmetre a procediments administratius, mentre que si estigués en possessió de grans quantitats s'hauria de sotmetre a sancions penals (Dufkova, 1999, 29). Segons Dorn, l'ús de mesures administratives és una alternativa tàctica a l'ús de la llei penal, i també s'utilitzen en diversos Estats membres de la UE (Dorn, 1999, 24-26). L'oficina del fiscal de l'Estat txec ha establert la definició de «quantitat petita», però no està a disposició del públic (Agència de notícies txeca, 2000).

L'enfocament adoptat pel Govern txec quant al control de les drogues il·lícites ha estat molt criticat pel Departament Antidrogues dels Estats Units en el seu Informe sobre l'estratègia per al control internacional de narcòtics de 1999, perquè té una orientació més repressiva que preventiva (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2000). De totes maneres, en una declaració a les Nacions Unides que l'any 1999 va fer el representant de la República Txeca en aquest organisme, s'afirmava que aquesta esmena del Codi penal forma part de l'harmonització de la legislació amb les normes legals internacionals (Holikova, 1999). Molts dels països que volen entrar en la UE es troben que «han d'adquirir la mateixa velocitat» que la resta d'Estats membres i, al mateix temps, han de fer front a «problemes nous», com ara l'augment del consum, el tràfic i el comerç de drogues. Aquests països es troben que han d'adoptar un model de treball utilitzat pels seus homòlegs occidentals a fi de resoldre eficaçment els «nous reptes». Això ha tingut un efecte doble, ja que, d'una banda, pel que fa al subministrament, s'han introduït lleis més estrictes per contenir el creixement del tràfic, comerç i consum de drogues en un intent de combatre aquest problema. D'altra banda, els programes per a la reducció de la demanda també s'han aplicat per aconseguir un enfocament més equilibrat de la lluita contra el tràfic i el comerç de drogues il·lícites.

4.3 Obstacles per a la implantació de programes nacionals sobre drogues

Tant Bukauskas (1999) com Grimalauskiene (1999) critiquen la greu manca de fons que ha dificultat la implantació del programa del Govern lituà per a la prevenció de drogues i la lluita contra el tràfic il·lícit de drogues. La voluntat política és present en el disseny i el desenvolupament d'una estratègia, però no s'ha resolt l'aspecte financer. En les seves observacions sobre la situació de les drogues a

Lituània, Bukauskas (2000, 5) critica la inadequació de les institucions que treballen per a la prevenció i el control de les drogues, així com la manca d'educació i d'experiència en aquest àmbit. El govern ha proporcionat uns fons limitats per als programes sobre drogues, però l'import és reduït, la qual cosa suggereix que aquests programes tenen poca prioritat.

Com ja hem dit, Hongria disposa d'un programa nacional sobre drogues, però en realitat fins a la meitat de la dècada dels noranta el control del problema associat a les drogues es basava principalment en mesures punitives. És evident que hi ha hagut un canvi en el tractament del consum de drogues, com es pot apreciar en una esmena del Codi penal de 1993, en què s'ofereix tractament mèdic com a alternativa a les mesures punitives en determinats casos. Tot i que aquesta teràpia alternativa estava prevista per la legislació, l'enfocament subjacent continuava essent de control punitiu (Fridli, Pelle i Racz, 1994). Segons Benke (2000), fins i tot es va fer una esmena del Codi penal l'any 1998, la qual aplicava mitjans punitius als problemes relacionats amb les drogues, com ara penes més importants per tràfic de drogues, però no es va prestar prou atenció a la prevenció. Benke (2000) és molt crític amb la manca de debat governamental sobre la prevenció i el tractament de les drogues. Mitjançant les seves entrevistes va descobrir que en el procés que conduïa a la promulgació de l'esmena de 1998 del Codi penal no s'havien fet gaires consultes als experts d'aquest àmbit. Se suggereix que aquesta manca de debat pot tenir un efecte negatiu en la voluntat política d'implantar programes de prevenció.

Hongria, igual que molts altres països, ha intentat conformar la seva política sobre drogues a les normes internacionals. No obstant això, la Unió Hongaresa per a les Llibertats Civils ha qüestionat l'enfocament adoptat pel Govern hongarès pel que fa a la introducció de penes més dures, ja que s'ha centrat predominantment en mesures repressives; les crisis de drogues s'exploten fent-les servir com a «pretext per a legitimar les polítiques autoritàries i obtenir el vistiplau públic a una ampliació del poder de l'Estat sobre el domini privat»; a més, també s'indica que el govern utilitza com a «excusa» el seguiment de les normes internacionals quan introdueix noves mesures restrictives en l'àmbit del control de drogues. Els partits polítics lluiten per aconseguir el suport públic per a les seves polítiques i això és evident en el camp de les drogues, en què els polítics adopten una postura ferma contra les drogues com a resposta a les qüestions socials a fi d'aconseguir el suport de l'electorat (Unió Hongaresa per a les Llibertats Civils, 1997). Aquests factors han afectat el desenvolupament de la política sobre drogues d'Hongria. Més recentment s'ha dut a terme una acció més coordinada per implantar el Programa nacional de prevenció de la droga.

4.4 Col·laboració entre els organismes responsables del compliment de la llei

Com a part de l'*acquis* en la lluita contra el tràfic de drogues, la UE estipula la col·laboració entre els cossos de policia i els serveis duaners a escala nacional. Per a garantir l'eficàcia i l'eficiència dels seus esforços de col·laboració cal complir diverses disposicions, com ara la descripció precisa de les competències de

cadascun dels dos serveis i el pacte de procediments policials a les duanes per a qüestions operatives (Consell Europeu, 1996).

En l'Informe periòdic per països de 2000 sobre Lituània (2000c) la Comissió critica la manca de col·laboració i coordinació entre les estructures responsables del compliment de la llei, no només a escala nacional sinó també entre Estats membres veïns. Aquesta feblesa també ha estat destacada pel Projecte de suport a la integració europea a Lituània (SEIL), que va preparar una anàlisi de les deficiències de Lituània en relació amb el tercer pilar (SEIL, 2000). Les seves anàlisis demostren que no hi havia una descripció clara de les competències i les responsabilitats de la policia i el cos duaner. A més, Bukauskas (2000) afirma que hi ha una manca de col·laboració entre els organismes respectius responsables del compliment de la llei.

Tant Benke (2000) com l'Informe periòdic per països de 2000 sobre Hongria (2000b) afirmen que la col·laboració entre la policia i el cos duaner funciona amb eficàcia. Ara bé, en la seva valoració de la República Txeca, la Comissió és força crítica amb la manca de col·laboració entre la policia, els guardes fronterers i el servei de duanes (Comissió Europea, 2000d, 105). En canvi, en la nostra recerca Dufkova apunta que, de fet, hi ha un gran nivell de col·laboració entre la policia i els responsables duaners, facilitada per un acord entre el Ministeri d'Interior i el Ministeri de Finances, que ha permès que grups conjunts de policia i duaners treballin junts de forma quotidiana (Dufkova, 2000, 5).

4.5 La gent jove i la cultura de la droga

El desenvolupament del mercat de la droga, amb un accés més fàcil i una major disponibilitat de les drogues en tots els estrats socials a l'Europa central després de 1989, ha portat un augment significatiu del consum de drogues als tres països estudiats. Des del principi de la dècada dels noranta s'ha pogut apreciar un augment constant del consum de droga, especialment entre la gent jove que pertany a la cultura de les discoteques (Benke, 2000, 2, 3; Bukauskas, 1999, 2; Dufkova, 1999, 8, 24). Tot i que es diu que el consum d'heroïna a l'Europa occidental es va estabilitzar durant el període 1995-1997, hi ha hagut un augment del consum de droga en els països de l'Europa central, especialment en els que es troben al llarg de la ruta dels Balcans (Nacions Unides, 1999, 58). El baix preu de les drogues en els PEC en comparació amb els preus de la UE s'atribueix sobretot al fet de voler atraure molts usuaris i, també, al baix nivell d'ingressos d'aquests països (entrevista a la policia txeca).

La culpa de l'augment de la circulació de drogues, especialment entre els joves, es dona als pitjors excessos de la cultura popular occidental. En un informe recent sobre la República Txeca elaborat en virtut del Projecte Phare sobre sistemes d'informació sobre droga (2000) s'apuntava que «la llibertat d'opinió, l'interès dels mitjans de comunicació en les sensacions i les actituds extremes» han contribuït a l'augment del consum de drogues. Això, juntament amb els «interessos comercials dels productors i venedors de drogues legals i il·legals, ha comportat la promoció directa i indirecta, i intencionada o no intencionada, de substàncies que

creen addicció» (Centre d'Epidemiologia de la Droga, 2000, 28). A Lituània es va expressar una perspectiva similar, tot i que en certa mesura sembla que sigui excessivament simplista. La nostra recerca ha descobert que es pot accedir fàcilment a les drogues, tant pel que fa al preu com a la disponibilitat, i que la gent jove d'aquests països cada vegada està més implicada en les drogues perquè s'han convertit en part de la seva cultura popular. Per bé que aquest augment es pot atribuir parcialment a la curiositat dels joves, també sembla que hi ha una falta important d'educació sobre els efectes nocius del consum de droga (Bukauskas, 1999; Dufkova, 1999). A Hongria, per exemple, tot i que existeixen programes de prevenció —l'any 1998, el 60% de les escoles d'educació secundària de Budapest van dur a terme programes periòdics de prevenció de drogues (Kis *et al.*, 1999, 31-32)— hi ha una clara falta d'estratègies coherents pel que fa a l'educació sobre drogues de la gent jove. I això continua essent així, tot i que la recerca revela que la franja principal d'edat per a l'experimentació es troba entre els quinze i els divuit anys. Aquesta falta d'una política nacional clara sembla que podria ser molt més perjudicial que la «llibertat d'expressió».

4.6 Conspiració estrangera?

El Pla d'acció per a la lluita contra la droga de la UE (2000-2004) fa referència a unes quantes organitzacions criminals «estrangeres», com ara les turques i les albanoiugoslaves, que estan implicades en el tràfic (1999a, 5). Durant les seves entrevistes de recerca a Hongria, Benke (1999, 8-9) va saber que els traficants provenen d'un gran nombre de països, entre els quals hi ha Turquia i Albània. Es va suggerir que els ciutadans hongaresos s'han anat implicant cada vegada més en el tràfic a través de la ruta dels Balcans, però també hi ha la tendència que siguin empleats per estrangers que viuen a Hongria, generalment d'origen àrab, turc o persones procedents de l'antiga Iugoslàvia. El cas de la República Txeca era similar, ja que els entrevistats insinuaven que el tràfic d'heroïna està dominat per estrangers que hi tenen residència permanent, com ara turcs o albanokosovars (Dufkova, 1999, 7). A King i Koci, en les entrevistes que varen fer a Lituània, també els van informar que els implicats en el tràfic de drogues eren de fora de Lituània (King i Koci, 1999).

No obstant això, en els tres països estudiats sembla que és més realista dir que hi ha una situació de criminalització dels «altres», és a dir, s'evita reconèixer la implicació de la població autòctona. El fet de donar la culpa als estrangers, segons suggereix Hobbs (1998, 139), actua com a «excusa» dels governs per a eludir la responsabilitat de la «creació dels seus propis monstres». Així mateix, declara que no hi ha proves de l'existència de cap conspiració estrangera, però assenyala que «el fet de suggerir que ciutadans com cal són pervertits, intimidats i obligats a participar del vici per forces estrangeres és força més digerible que insinuar que la demanda 'nativa' de drogues il·lícites invita a la creació de grups criminals organitzats» (Potter, 1994, citat a Hobbs, 1998, 139).

Aquesta manera de donar la culpa als «altres» també és evident, en certa mesura, en el tracte que la UE aplica als països que s'hi volen adherir. Gregory

(1995), per exemple, reconeix que els Estats occidentals no han resolt els problemes relatius al crim organitzat i que, en lloc de situar la culpa del desordre creixent a les portes de la Federació Russa i dels Estats postcomunistes de l'Europa oriental, haurien de reconèixer que, de fet, tenen el mateix problema (1995, 112).

5. COMENTARIS DE CONCLUSIÓ

Els Estats candidats tenen dificultats evidents per complir les obligacions adquirides en virtut del procés d'adhesió, sobretot perquè es troben en una situació econòmica més feble. La UE no és contrària a l'ampliació (això va quedar molt clar a la reunió que va tenir lloc a Niça del 7 al 9 de desembre de 2000) i es podria dir que cada Estat membre, així com el conjunt de la UE, poden beneficiar-se'n pels motius següents: la UE es convertiria en un actor important en l'escena global; augmentaria l'estabilitat política a Europa i això, al seu torn, reforçaria la pau; així mateix, s'obriria la possibilitat d'un desenvolupament econòmic encara més gran i un accés més fàcil als mercats emergents (Dinan, 1999). No obstant això, l'ampliació posa en relleu altres problemes. El tràfic il·lícit de drogues és un problema constant que els països de l'Europa occidental no han resolt amb èxit. Gregory, per exemple, diu que «aparentment Occident s'ha oblidat que tampoc no pot regular amb eficàcia la criminalitat en el mercat i que els nostres problemes de delinqüència transnacionals ja existien abans de 1989» (1995,130). Tot i que els delictes transnacionals ja existien abans de 1989, la UE es veu pressionada a actuar davant de l'amenaça percebuda contra la seguretat interna de la UE a causa de la porositat de les fronteres externes de la Unió. Per tant, la delinqüència transnacional, entre altres el tràfic de drogues, té presència en l'agenda política des de la dècada dels noranta. El Pla d'acció per a la lluita contra la droga 2000-2004 de la Comissió Europea (1999a) pot representar un avenç perquè no es limita a donar la culpa «als altres», sinó que intenta reconèixer i resoldre una «amença comuna», per la qual cosa requereix un «enfocament integrat» i una «col·laboració intensa de tots els àmbits» (Comissió Europea, 1999a, 6).

A més, aquest Pla d'acció per a la lluita contra la droga (1999a) també presta atenció a la col·laboració internacional. A la reunió que es va fer a Colònia l'any 1999, el Consell Europeu va aprovar que es continuessin desenvolupant les relacions de col·laboració amb la Federació Russa i Ucraïna (Consell Europeu, 1999b). Recentment, el Consell Europeu ha aprovat un Pla d'acció conjunta amb la Federació Russa per a la lluita contra el crim organitzat, amb el qual es fomenta la col·laboració amb la Federació Russa per al reforç dels controls fronterers a fi de combatre el tràfic il·lícit de drogues (Consell Europeu, 2000). Per tant, podem suposar que la inclusió recomanada de col·laboració amb Rússia i Ucraïna implica el reconeixement que potser no n'hi ha prou de limitar-se a intentar realitzar el control des dels PEC. Això toca un altre tema en què podem qüestionar la política sobre drogues de la UE, en el sentit que (com ja hem dit) sembla que la UE concentra els seus esforços a assegurar les fronteres contra les possibles amenaces que es perceben contra la seguretat interna, especialment les que provenen de

l'est. Al seu torn, això suscita la pregunta sobre si la política té per objectiu simplement combatre el tràfic de drogues a la UE o si es tracta d'adoptar una política més general i exclouent respecte de tercers països.

Les conclusions de la nostra recerca evidencien que hi ha diferències i contradiccions, sobretot pel que fa a la valoració de la Comissió sobre la situació dels Estats candidats segons els criteris d'adhesió. A més, sembla que també hi ha discrepàncies en les polítiques adoptades pels Estats candidats i la seva implantació. Això és molt evident a Hongria i Lituània, on hi ha una política nacional relativa al control i la prevenció de les drogues, però la implantació en tots dos països es veu impedita per la falta de fons, l'establiment de prioritats i/o, possiblement, la manca de coordinació. Tot i que els governs dels països estudiats mostren una gran voluntat de creació d'aquestes polítiques, fins al punt d'establir mesures compensadores en excés, sembla que són massa estrictes perquè els organismes pertinents les puguin fer complir. De totes maneres, com que la Comissió se centra principalment en els avenços polítics dels Estats candidats, no avalua plenament la pràctica. Aquesta posició és seriosa en el sentit que compromet l'eficàcia potencial d'aquestes polítiques per a la lluita del tràfic i el consum de drogues.

6. RECOMANACIONS

- a) L'enfocament adoptat per la UE per a la lluita contra el tràfic de drogues no s'hauria de considerar exclusivament com a «desinfecció» de les fronteres externes, sobretot dels PEC i dels països situats més a l'est, sinó com una manera de resoldre les condicions ambientals. Això es podria fer centrant-se més específicament en les causes del tràfic, el comerç i el consum de drogues en aquests països.
- b) La UE no hauria de fer tant èmfasi en el control de drogues per arribar al punt en què els Estats candidats que busquen desesperadament fons de la UE per a recursos tecnològics i policials exagerin el «problema».
- c) La reforma i transició d'èxit per al compliment dels criteris de Copenhaguen poden ser obstaculitzades per qüestions externes, cosa que probablement tindrà efectes en la velocitat amb què els països compleixen les seves obligacions. La Comissió Europea hauria de tenir en compte el context més ampli dels països de l'Europa central a l'hora de valorar els Estats candidats.
- d) Els Estats candidats s'han de centrar en l'aplicació de mesures de control de drogues i programes de prevenció. L'actitud de negar l'existència de l'augment del consum i el tràfic de drogues seria perjudicial.
- e) Els programes educatius antidroga per a joves s'haurien d'aplicar d'una manera més coherent per incrementar la seva conscienciació dels perills que impliquen les drogues.
- f) La manca de finançament i prioritització obstaculitza significativament l'eficàcia dels programes nacionals sobre drogues. S'hauria de donar més assistència a fi de facilitar l'aplicació d'aquests programes.

- g) Els Estats candidats haurien d'intentar garantir que els organismes que participen en el combat contra el tràfic de drogues cooperin, col·laborin i actuïn (i que es consideri que actuen) legítimament per a garantir la màxima eficàcia. Un avanç positiu no només consistiria en la reforma estructural de la policia i la institució d'un govern civil, sinó també en programes de formació anticorrupció i sous professionals.
- h) La noció d'una conspiració aliena traspassa la culpa i la responsabilitat a altres persones. Això fa que el problema deixi de ser nacional i es converteixi en extern. El reconeixement tàcit que el tràfic de drogues implica la població autòctona i no només grups ètnics minoritaris seria un pas cap a un enfocament de més col·laboració en la lluita contra el tràfic de drogues.
- i) Donar la culpa de l'augment del consum i el tràfic de drogues a la liberalització de l'Estat és excessivament simplista. Senzillament s'evita el tema i això no contribueix al debat sobre mesures efectives per al control del consum il·lícit de drogues.
- j) Quan desenvolupin les seves polítiques sobre drogues, els PEC haurien d'assegurar-se que s'aconsegueixi l'equilibri entre les mesures preventives i les punitives.

BIBLIOGRAFIA

AGENCE FRANCE PRESS «Hungary Seizes 130 Kilograms of Heroin on Romanian Border», 24 de novembre de 2000.

URL: <http://www.centraleurope.com/hungarytoday/news.php3?id=221928>

AGENCE FRANCE PRESS «Hungarian Customs Officers Seize 27 Kilos of Cocaine on Romanian Border», 5 de desembre de 2000.

URL: <http://www.centraleurope.com/hungarytoday/news.php3?id=226549>

BENKE, M. *Illicit-drug Trafficking in Hungary* [informe no publicat del programa EC INCO-Copernicus], 1999.

BENKE, M. *Country Report 2000: Hungary* [informe no publicat del Programa EC-INCO Copernicus], 2000.

BICKAUSKAS, E. «Measures of Criminal Law in the Baltic States for the Prevention of Organised Crime» [comunicació no publicada presentada a la Conferència internacional «The Nature of Organised Crime in the Baltic States»]. Vilnius, 8-10 de maig de 1996.

BOGUSZ, B.; KING, M. «Tackling Illicit Drugs Trafficking in Central Europe: critical observations from the Czech Republic, Hungary and Lithuania» [comunicació no publicada presentada en un taller sobre controls del tràfic il·lícit de drogues a l'Europa central]. Budapest, 3-4 de novembre de 2000.

BUKAUSKAS, A. *Country Report 1999: Republic of Lithuania* [informe no publicat del Programa EC-INCO Copernicus], 1999.

BUKAUSKAS, A. «Drug Trafficking Control in Lithuania» [comunicació no publicada presentada en un taller sobre controls del tràfic il·lícit de drogues a l'Europa central]. Barcelona, 2-4 de juny de 2000.

- BUREAU FOR INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS *International Narcotics Control Strategy Report, 1999*. Washington, DC: Departament d'Estat dels Estats Units, 2000.
URL:http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1999_narc_report/europ99_part2.html
- CENTRE FOR DRUG EPIDEMIOLOGY *Czech Republic: National Report on Drug Situation, 1999*. Amsterdam: Comissió Europea, 2000.
- COHEN, P.D.A. «Future Drug Policy in the Countries of the Former Eastern Bloc: the difficult choice to be non Western» [comunicació presentada en el Col·loqui europeu sobre la crisi dels sistemes normatius]. París, 25 de febrer de 1993.
URL: <http://www.frw.uva.nl/cedro/library/east/eastus.html>
- CZECH NEWS AGENCY *State Defines Legal Amounts for Drugs, Keeps them Secret*. URL: <http://www.centraleurope.com/news.php?id=172879>, 27 de juny de 2000.
- DINAN, D. *Ever Closer Union: An Introducció to European Integration*. 2a ed. Basingstoke: Macmillan, 1999.
- DORN, N. «The EU, Home Affairs and 1996: Intergovernmental Convergence or Cofederal Diversity?». A: DORN, N.; JEPSEN, J.; SAVONA, E. (ed.) *European Drug Policies and Enforcement*. Basingstoke, Hants: Macmillan, 1996.
- DORN, N. (ed.) *Regulating European Drug Problems: Administrative Measures and Civil Law in the Control of Drug Trafficking, Nuisance and Use*. Londres: The Hague, 1999.
- DUFKOVA, I. *Country Report 1999: Czech Republic* [informe no publicat del Programa EC-INCO Copernicus]. 1999.
- DUFKOVA, I. *Developments in Drug Trafficking Control Strategy* [comunicació no publicada presentada en un taller sobre controls del tràfic il·lícit de drogues a l'Europa central]. Barcelona, juny de 2000.
- EMCDDA *Summary and Highlights: Annual Report on the state of the drugs problem in the European Union*. Luxemburg: OOEPEC, 1998.
- COMISSIÓ EUROPEA *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a European Union Action Plan to Combat Drugs (2000-2004)*. COM (1999) 239 Final, 1999a.
- COMISSIÓ EUROPEA *Regular Report from the Commission on Hungary's Progress Towards Accession*, 1999b.
URL:http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_10_99/en/word/hungary.doc
- COMISSIÓ EUROPEA *Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress Towards Accession*, 1999c.
URL:http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_10_99/en/word/lithuania.doc
- COMISSIÓ EUROPEA *Regular Report from the Commission on the Czech Republic's Progress Towards Accession*, 1999d.
URL:http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_10_99/en/word/czeh.doc
- COMISSIÓ EUROPEA *Quoted in Enlargement*, 2000a.
URL:<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/wip/copenhagen.htm>

- COMISSIÓ EUROPEA *Regular Report from the Commission on Hungary's Progress Towards Accession*, 8 de novembre, 2000b.
URL:http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_11_00/pdf/en/hu_en.pdf
- COMISSIÓ EUROPEA *Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress Towards Accession*, 8 de novembre, 2000c.
URL:http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_11_00/pdf/en/lt_en.pdf
- COMISSIÓ EUROPEA *Regular Report from the Commission on the Czech Republic's Progress Towards Accession*, 8 de novembre, 2000d.
URL:http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_11_00/pdf/en/cz_en.pdf
- COMISSIÓ EUROPEA *Accession Partnership 1999, Czech Republic*, 2000c.
URL:http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/ap_02_00/en/ap_cz_99.pdf
- CONSELL D'EUROPA *Council Resolution of 29 November 1996 on the drawing up of police/customs agreements in the fight against drugs*. OJ C375, 1996.
- CONSELL D'EUROPA *1998 Annual Report on the Implementation of the Schengen Convention*. 10846/1/99 REV1 LIMITE, 1999.
- CONSELL D'EUROPA *Presidency Conclusions: Cologne European Council*, 3 i 4 de juny de 1999.
- CONSELL D'EUROPA *European Union Action Plan on Common Action for Russian Federation on Combating Organised Crime*. OJ C106/02, 2000.
- EUROSKOP *National Programme, 1999 (English Summary)*. URL:http://www.euroskop.cz/cr_pripravacr_narprogen99_5.html
- EUROSKOP *National Programme of Preparation for Membership of the European Union: Executive Summary*, 2000.
URL:http://www.euroskop.cz/cr_pripravacr_narprogen_prep.html
- FRIDL, J.; PELLE, A.; RACZ, J. «Drug Police Before and After the Regime: A Study of Criminal Proceedings in Budapest between 1990 and 1992 in Cases of Drug Abuse and Inducement of Pathological Addiction». *Political Science Working Paper No. 4*. Budapest: Central European University, 1994.
- GREGORY, F. «Transnational Crime and Law Enforcement Cooperation: Problems and Processes Between East and West in Europe». *Transnational Organized Crime*, 1(4), p. 105-133, 1995.
- GRIMALAUSKIENE, O. *Drug Abuse Problems in Lithuania, 1999: Short Analysis, Political Developments*. Vilnius: Ministry of Health, 1999.
- GRIMALAUSKIENE, O. *National Report on the Drugs Situation in Lithuania 2000*, Vilnius: Comissió Europea, 2000.
- HOBBS, D. «The Case Against: There is not a Global Crime Problem». *International Journal of Risk, Security and Crime Prevention*, 3(2), p. 139-146, 1998.
- HOLIKOVA, N. Statement to by Ms. Nadezda Holikova, Second Secretary of the Permanent Mission of the Czech Republic to the United Nations, on Agenda Item 107 and 108, 1999.
URL: <http://www.un.int/czechrepublic/PAGEDATA/czc3ga54.htm#Agenda>
- HUNGARIAN CIVIL LIBERTIES UNION «Drug Policy: The Chances for Harm Reduction Policy in Hungary», 1997. URL: <http://www.c3.hu/~hclu/droguk2.htm>

- KING, M.; KOCI, A. *Drugs Trafficking Controls in Central Europe: a preliminary appraisal of the European Commission's findings concerning the Czech Republic, Hungary and Lithuania* [informe no publicat del Programa EC INCO-Copernicus], 1999.
- KING, M.; BOGUSZ, B. «Developments in the EU Drugs Trafficking Control Strategy: critical observations for the Czech Republic, Hungary and Lithuania» [comunicació no publicada presentada en un taller sobre controls del tràfic il·lícit de drogues a l'Europa central]. Barcelona, 2-4 de juny de 2000.
- KIS, M.; EÖRDÖGH, A.; MOLNAR, M.; SZOMOR, K.; SANDOR, E.; UJHELYI, E. *PHARE Project on Drug Information Systems Bridging Phase: Summary Report on the Drugs Situation in Hungary*. Amsterdam: Comissió Europea, 1999.
- NATIONAL DRUG COMMISSION *Annual Report on the Situation and Development in Drug-Related issues in the Czech Republic for 1999*. Praga: National Drug Commission, Office of the Government of the Czech Republic, 2000.
- RUGGIERO, V.; SOUTH, N. *Eurodrugs: drug use, markets and trafficking in Europe*. Londres: University College of London Press, 1995.
- SUPPORTING EUROPEAN INTEGRATION IN LITHUANIA *Strategy for Justice and Home Affairs: «the third pillar»*. Vilnius: SEIL, 2000.
- NACIONES UNIDAS *Report of the International Narcotics Control Board for 1999*, <http://www.incb.org/e/ar/1999/index.htm> [19 d'octubre de 2000]
- WILLIAMS, P. «Drug Trafficking and organised crime in Belarus: Threat and response». A: GREGORY, F.; RAWLINSON, P.; COLLIER, A. (ed.) *Crime, Law and Policing in the former USSR: the problems and prospects for transnational co-operation between law enforcement agencies*. Southampton: The Police Research Unit, Mountbatten Centre for International Studies, 1996.
- WILLIAMS, P.; SAVONA, E.U. *The United Nations and Transnational Organized Crime*. Londres: Frank Cass, 1996.