

El control del tráfico de drogas en Europa central: estudio comparativo de las políticas aplicadas en la República Checa, Hungría y Lituania¹

MIKE KING

Coordinador del Proyecto. Scarman Centro de la Universidad de Leicester (Reino Unido)

BARBARA BOGUSZ

Colaboradora de investigación. Scarman Centro de la Universidad de Leicester (Reino Unido)

107

I. INTRODUCCIÓN

Una característica peculiar de la transición social posterior a la guerra fría en la Europa central y oriental es el aumento del tráfico de drogas y del consumo de estas sustancias. La necesidad de aplicar unas políticas coherentes sobre drogas con el objetivo de intentar resolver el problema del tráfico y el consumo en estos países se ve agravada por la presión que ejerce la Unión Europea (UE) sobre los países que solicitan ingresar en ella para que cumplan los criterios establecidos para la adhesión. Además, aparte de las presiones de la preparación para la integración a la Unión, Gregory (1995: 109) indica que el tráfico de drogas causa tres problemas concretos y subyacentes en los Estados postsocialistas y que han sido temas recurrentes durante nuestra investigación:

- el impacto en la sociedad y en la delincuencia autóctona,
- el hecho de ser utilizados como países de tránsito,
- el hecho de ser productores de la droga.

En este proyecto de investigación INFO-Copernicus se ha examinado el efecto de las políticas de control del tráfico ilícito de drogas en tres países de la Europa central (PEC): la República Checa, Hungría y Lituania.

Esta comunicación se centra en cómo enfoca la Unión Europea la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y cómo afecta esto a la preparación de los países de la Europa

1. Este artículo es el informe final del Proyecto INFO-Copernicus, que se ha llevado a cabo entre enero de 1999 y junio de 2001. Este proyecto ha sido coordinado por la Universidad de Leicester (Reino Unido) y financiado por la Comisión Europea, y han participado en él la Asociación para la Investigación sobre la Policía de Hungría, la Academia de Derecho de Lituania, la Academia de Formación Policial de la República Checa y la Escuela de Policía de Cataluña.

central para su entrada en la UE. La comunicación comienza con una perspectiva general del contexto amplio de las preocupaciones evidentes de la UE y centra la atención en los avances más recientes en cuanto a estrategias de control del tráfico de drogas. A continuación hace un examen crítico sobre si es factible que estos países cumplan los criterios de acceso a la UE, estudiando la manera en que estos países han intentado resolver el problema del tráfico ilícito de drogas, sobre todo a partir de entrevistas de campo sobre las dificultades que se han encontrado quienes hacen las políticas y los profesionales. La comunicación acaba con una serie de recomendaciones para conseguir una mejor política y práctica en este ámbito.

2. LA REGULACIÓN DE LA POSIBLE AMPLIACIÓN

Durante el período inmediatamente posterior a la guerra fría, era inconcebible pensar que los PEC se adherirían a la Comunidad Económica Europea. No sólo eran democracias noveles, sino que eran económicamente bastante más débiles que el Estado miembro más pobre de la UE (Dinan, 1999: 185). No obstante, en 1993 el Consejo de Copenhague diseñó una estrategia en virtud de la cual los países que querían ser miembros de la Unión Europea tenían que cumplir unos criterios determinados que corresponden a los ámbitos que se consideran compatibles con un Estado «democrático liberal» y una economía de mercado operativa. Además, debían tener la capacidad necesaria para cumplir y comprender el *acquis communautaire* de la Comunidad (grupo de medidas legales establecidas) (Comisión Europea, 2000a). Estos criterios son universales y no sólo son de aplicación a los Estados candidatos de Europa central, sino a todos los países que quieran incorporarse a la UE. Por una parte, este enfoque uniforme prevé los requisitos mínimos para adherirse a la UE, pero por otra no tiene en cuenta la historia o el contexto socioeconómico y cultural de cada PEC que solicita la adhesión.

En 1997 la UE estableció el programa Agenda 2000, que tenía como objetivo prever un plan de adhesión que los futuros Estados miembros debían seguir. Esto sirvió también como valoración del efecto que la ampliación de la UE tendría en los Estados miembros. A principios de la década de los noventa, los nuevos PEC candidatos ya habían firmado acuerdos de adhesión, llamados acuerdos europeos, y la Agenda 2000 permitió que la Comisión evaluara el progreso de estos países candidatos hacia la aplicación del *acquis*. La aplicación del *acquis* se controla mediante informes anuales por países, que presenta la Comisión (y que se publican desde 1998), los cuales tratan sobre los progresos de los Estados candidatos en su preparación para entrar en la UE (King y Koci, 1999) y éstos, a su vez, notifican los acuerdos de asociación para la adhesión.

Estos informes periódicos por países identifican los ámbitos de preocupación que el Estado candidato ha de resolver y prevén un nuevo marco de trabajo de los ámbitos prioritarios que debe resolver cada país. Después de los informes de 1999 se hicieron enmiendas a los acuerdos de asociación para la adhesión. Estos acuerdos no identifican ámbitos prioritarios de acción, pero sí sugieren cómo podría proporcionar el programa Phare una asistencia específica a cada Estado candida-

to utilizando los informes periódicos por países como base para el asesoramiento. La Comisión, juntamente con cada Estado candidato, establece un calendario y un marco de acción que hay que incorporar a los acuerdos de asociación para la adhesión. Los ámbitos prioritarios implican temas diversos que cada candidato ha de resolver durante la preparación para la adhesión, como el mercado interno, la agricultura, asuntos de empleo y sociales, así como asuntos de justicia y nacionales, divididos en objetivos a corto y a largo plazo. Los respectivos acuerdos de asociación para la adhesión, juntamente con el programa nacional del Estado candidato en cuestión para la adopción del *acquis*, forman parte de su compromiso de cumplir los criterios de acceso y adherirse a la UE.

En otras palabras, la UE establece criterios universales para sus miembros, pero reconoce que cada Estado candidato tiene, en cierta medida, necesidades diferentes dentro de estos criterios de adhesión universales, así como unas prioridades temporales diferentes para poder cumplirlos. Este es un punto importante para nuestra investigación, ya que aunque es evidente que los Estados estudiados trabajan a diferentes ritmos para conseguir el cumplimiento del mandato de la UE sobre el tráfico ilícito de drogas, en definitiva (como ya hemos indicado anteriormente) no se tiene en cuenta la historia, cultura, condiciones socioeconómicas, ubicación geográfica, etc., de cada Estado.

3. POLÍTICA SOBRE DROGAS DE LA UE

El enfoque de la UE sobre la lucha contra el tráfico de droga en la Europa central, tanto en países receptores como en países de tránsito, consiste en combinar y desarrollar su política con una estrategia más de preparar a los países de la primera y la segunda fase de ampliación de la UE (King y Koci, 1999), y también crear un «gran nivel de seguridad» dentro de una zona de «libertad, seguridad y justicia» (artículo 29, Tratado de la Unión Europea). El objetivo de conseguir un nivel alto de seguridad en la UE se introdujo con el Tratado de Amsterdam de 1999. El Tratado de Amsterdam amplía temas previstos por el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea (Tratado de la Unión Europea, TUE), que fue ratificado en 1993. Este último Tratado inició una nueva era de colaboración política en la UE, por la cual las cuestiones relativas al control de la droga se distribuyeron en tres pilares: la Comunidad, la política común de seguridad y de asuntos exteriores, y los asuntos de justicia y de interior (estos dos últimos ámbitos quedan fuera del dominio de la Comunidad y son meramente intergubernamentales). Desde que se firmó el Tratado de Maastricht se ha tendido a hacer más hincapié en la consecución de la seguridad de los ciudadanos de la UE. Inicialmente, el Tratado de Maastricht se centraba en garantizar la seguridad de los pueblos al mismo tiempo que permitía la libre circulación de las personas. A pesar de esto, desde la entrada en vigor de este Tratado, los nuevos peligros para la seguridad interna de la UE que se perciben en forma de inmigración ilegal, tráfico de drogas y crimen organizado se han convertido en una parte importante de la agenda política de la UE. La Conferencia intergubernamental de 1996 intentó resolver los temores de los Estados miembros

ante estos nuevos retos y estableció el siguiente objetivo en materia de justicia y asuntos internos:

Proporcionar a los ciudadanos un gran nivel de seguridad dentro de una zona de libertad, seguridad y justicia haciendo que los Estados miembros actúen de forma conjunta en el ámbito de la colaboración policial y judicial en materia criminal, y evitando y combatiendo el racismo y la xenofobia (artículo 29, TUE).

El objetivo de alcanzar «gran nivel de seguridad» se debe conseguir, por una parte, trabajando en un marco de colaboración policíaca y judicial más estrecho, y, por otra, haciendo aproximaciones en materia criminal entre los Estados miembros, con el objetivo, entre otros, de luchar contra el tráfico ilícito de drogas. La amenaza para la seguridad interior de la UE que percibimos del crimen organizado, de luchar contra el tráfico de drogas y la inmigración ilegal, especialmente de los PEC, proviene de lo que se puede considerar «naturaleza porosa» de las fronteras orientales de la Europa occidental. En su intento de combatir estos retos y mantener un alto nivel de seguridad dentro de sus fronteras, la UE introdujo determinados controles sobre las cuatro «libertades» de movimiento (capital, trabajadores, bienes y servicios), y también elaboró un plan de acción para la lucha contra la droga (1999a).

Los subapartados siguientes cubren ámbitos pertinentes relativos a cómo enfoca la UE la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. En primer lugar, hemos analizado el efecto que el comercio y el tráfico de drogas han tenido en los PEC. A continuación, destacamos la asistencia que presta la UE a los Estados candidatos para la creación de una infraestructura que permita analizar y evaluar la situación de las drogas en el país en cuestión. Después, examinamos la paradoja existente, por una parte, entre los derechos del Tratado de «libertad de movimiento» y la exclusión de los productos ilícitos y, por otra parte, con el hecho de que los PEC tengan que aplicar el *acquis* de Schengen sin beneficiarse de ello. Finalmente, estudiamos el plan de acción para la lucha contra la droga de la UE y el enfoque que conviene adoptar.

3.1 Rutas del tráfico de drogas

De acuerdo con la afirmación anterior de Gregory (1995), nuestra investigación pone de manifiesto que los países de la Europa central son países de paso y de destino de la droga (Benke, 1999; Bukauskas, 1999; Dufkova, 1999). A pesar de esto, el enfoque adoptado por la UE para la lucha contra el tráfico ilícito de drogas se centra en el refuerzo de las fronteras externas, ya que existe la percepción de que son muy fáciles de traspasar. Según el Consejo Europeo (1999a), la ruta de los Balcanes continúa preocupando, incluso después de la crisis yugoslava, durante la que aparecieron rutas alternativas para evitar las zonas peligrosas. Se ha demostrado que se continúa transportando heroína por la ruta de los Balcanes hasta la UE (Comisión Europea, 1999a, 5).

Senke (1999), en su valoración del tráfico ilícito de drogas en Hungría, insinúa que, aunque parece que las rutas alternativas no pasan por Hungría, el tráfico de

drogas continúa siendo un problema grave. Los medios de comunicación han informado de que los oficiales aduaneros húngaros, en dos casos sucedidos en la frontera entre Hungría y Rumanía, decomisó 129 kilos de heroína (Agencia France Pres, 2000a) y 27 kilos de cocaína (Agencia France Pres, 2000b). Parece que estos decomisos indican que Hungría continúa formando parte de la ruta de los Balcanes.

Hungría ha sufrido mucho por el hecho de ser un país de paso del tráfico de drogas. Su problema con las drogas parece que es resultado del «trasvase» a los mercados locales de drogas que están en ruta hacia los países de la Europa occidental (Ruggiero y South, 1995). Esto contradice ligeramente el Informe Periódico por Países de 1999 (1999b), que no expresaba una preocupación excesiva por el nivel del tráfico y el consumo de drogas en estos países. Pese a ello, en el Informe Periódico por Países de 2000 (2000b) la Comisión observaba que el número de «consumos de drogas» registrados en 1999 habían aumentado de 800 hasta llegar a 2.860 (Comisión Europea, 2000b: 71). En cierta manera, es sorprendente que la Comisión no haya cuestionado el uso del término «consumo de drogas», ya que es muy vago y no distingue entre los consumidores de droga y los delitos, y ni tan sólo deja claro si se incluyen los delitos o delincuentes reincidentes. Kis *et al.* (1999) también citan las cifras de «consumo de droga» procedentes de las estadísticas estándar policiales, judiciales y criminales (ERÜBS) y, en este caso, tampoco se da ninguna otra explicación ni desglose para determinar qué cubren estas estadísticas.

3.2 Asistencia de la UE a los Estados candidatos

Los Estados candidatos han participado en el Programa Multibeneficiario sobre Drogas Phare, que tiene por objetivo desarrollar un enfoque multidisciplinar y coordinado en materia de drogas. El objetivo de este programa consiste en crear una infraestructura en los Estados candidatos que informe a los profesionales y los políticos sobre la situación de la droga en su país. Este programa incluye tres ámbitos de actuación: los sistemas de información sobre la droga, el suministro de droga y la reducción de la demanda. El programa de sistemas de información sobre la droga, coordinado por el Observatorio Europeo de las Drogas y Toxicomanías (EMCDDA), compilaba y difundía información sobre drogas y toxicomanías a fin de desarrollar un sistema eficaz de control y seguimiento del consumo, el tráfico y la producción de droga en los PEC. Cada uno de los países participantes en el programa ha elaborado un informe que proporciona una perspectiva general de la situación de las drogas en cada uno de estos países, y algunas de las conclusiones y observaciones de estos informes se han incorporado a esta comunicación. La valoración global de la situación de las drogas en los países de nuestro estudio, de acuerdo con sus informes por país, revela que el consumo de drogas, especialmente entre la gente joven, aumenta continuamente. Los países han aplicado medidas para contrarrestar el suministro y la demanda de drogas, aunque sus conclusiones demuestran que queda mucho por hacer en este ámbito (Kis *et al.*, 1999; Centre for Drug Epidemiology, 2000; Grimalauskiene, 2000).

3.3 Controles de la UE de la «libertad de movimiento»

El objetivo del Acta Única Europea de 1986 era completar el programa del mercado interior a finales de 1992, lo cual implicaba la relajación de las barreras internas de la UE a fin de crear una zona denominada de libre movimiento de capital, trabajadores, productos y servicios. Además, los países de Schengen abolieron las restricciones de frontera interna formal sobre los ciudadanos que pertenecen a la zona de Schengen. Este último avance, tal vez más que ningún otro, hizo aflorar la necesidad de aplicar medidas que contrarrestaran la posibilidad de llevar a cabo actividades ilícitas mediante el crimen transfronterizo, que podría amenazar la seguridad interna de la UE. En lugar de tener dos sistemas en funcionamiento, se concebía el sistema de Schengen como modelo de trabajo para la UE que se podría trasladar a su estructura. Asimismo, el Tratado de Amsterdam de 1999 preveía la incorporación del *acquis* de Schengen al pilar de la Comunidad. Pese a todo, tres países (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca) se han asegurado la posibilidad de salir del Tratado de Amsterdam en cuanto al *acquis* de Schengen. Posiblemente, ello se debe a la falta de confianza en los controles existentes o, de manera más general, puede que refleje la preocupación relativa a la soberanía y a la nación Estado.

Es evidente que hay un conflicto entre el mantenimiento de los derechos que otorga el Tratado, es decir, las cuatro «libertades» de movimiento, y la exclusión de los elementos ilícitos, en este caso, las drogas. Por ello, el Tratado de Amsterdam de 1999 destaca la importancia que tiene desarrollar la colaboración entre los Estados miembros en el ámbito de la justicia y de los asuntos internos a fin de luchar contra esta actividad. Además, los nuevos Estados candidatos, como parte del proceso de adhesión, también deben incorporar el *acquis* de Schengen. Esto representa, en cierta manera, una contradicción, ya que se espera que los Estados candidatos mantengan el mismo nivel de seguridad que en el mercado interno, sin beneficiarse de ser miembros de él.

3.4 Plan de acción para la lucha contra la droga de la UE

El objetivo del Plan de acción para la lucha contra la droga de la UE (1999) consiste en conseguir una acción coordinada de los Estados miembros para desarrollar un enfoque global, multidisciplinar e integrado de la lucha contra la droga; por ejemplo, en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. La estrategia actual se basa en tres elementos principales: reducción de la demanda, reducción del suministro y colaboración internacional (Comisión Europea, 1999a). El Plan de acción también reconoce que hay nuevos problemas a los cuales se debe prestar una atención inmediata, uno de los cuales es la preparación para la ampliación. Como parte de su preparación para la adhesión, los Estados candidatos participan, por ejemplo, en el Programa multibeneficiario sobre drogas Phare (Kis *et al.*, 1999) y el Observatorio Europeo de las Drogas y Toxicomanías (EMCDDA, 1998; Comisión Europea, 1999a). Se considera que la participación en estos programas es crucial para que los PEC desarrollen enfoques y estrategias coherentes para la lucha con-

tra el tráfico ilícito de drogas. Asimismo, la Comisión prevé que los Estados candidatos tengan una mayor participación en los programas de colaboración que dependen del título VI (justicia e interior), aunque actualmente la participación está restringida a los Estados miembros de la UE, ya que se trata de un pilar intergubernamental.

En el ámbito de la colaboración internacional, el Plan de acción promueve una «colaboración más intensiva», teniendo en cuenta la preocupación creciente y la amenaza que constituyen las drogas para la sociedad, tanto en los países en vías de desarrollo como en los desarrollados (Comisión Europea, 1999a). En 1998 la Sesión especial sobre drogas de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) consideró que la colaboración a escala internacional en el ámbito del control de drogas es un componente vital para el desarrollo social y económico (Comisión Europea, 1999a: 27). Posteriormente, la UE demostró su compromiso con la colaboración internacional para el control de drogas haciendo una declaración de intenciones en el Plan de acción, en el sentido de conseguir un «amplio consenso entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados» en el ámbito del control de drogas (Comisión Europea, 1999a: 6). Con esto, la lucha contra las drogas ilícitas se ha incorporado a los «objetivos más amplios de las relaciones exteriores de la UE» y formaría parte del diálogo político entre la UE y terceros países (Comisión Europea, 1999a: 28). No obstante, la materialización de esta colaboración dependerá, en última instancia, de su efectividad. Con el reconocimiento de la dimensión internacional de la lucha contra las drogas, la Comisión ha identificado como objetivos países y regiones con los que se podría ampliar el diálogo político y se podrían aplicar programas de colaboración. Estos programas se están incluyendo en el proyecto Tacis, que implica a países que pertenecen a los NEI,² Europa central y la UE, en los ámbitos de la colaboración aduanera y los controles fronterizos (Comisión Europea, 1999a: 30).

El Plan de acción del Consejo Europeo sobre la acción conjunta con la Federación Rusa para la lucha contra el crimen organizado es un ejemplo del desarrollo de la estrategia de colaboración internacional. Esto quiere decir, entre otras cosas, que el Plan tendría que fomentar la colaboración entre la UE y la Federación Rusa a fin de reforzar los controles fronterizos y, así, poder luchar contra el tráfico ilícito de drogas (Consejo Europeo, 2000). También recomienda promover la colaboración entre los organismos competentes y los intercambios con los expertos. Puede que esta colaboración, junto con una actuación constructiva para contrarrestar los factores socioeconómicos que fomentan el tráfico ilícito de drogas, surta efecto en esta área más que el simple esfuerzo para conseguir unas fronteras herméticas.

Muchos de los avances en las políticas sobre el tráfico de drogas se han hecho principalmente después de la entrada en vigor del TUE, en 1993. El EMCD-DA se fundó de conformidad con el TUE, a fin de proporcionar una información comparable y fiable sobre las drogas y la adicción a las drogas a escala europea.

2. Con esta sigla se hace referencia a los nuevos Estados independientes escindidos de la antigua Unión Soviética.

114

En su informe anual de 1998, este organismo manifestó la preocupación por el aumento del comercio, el tráfico y la circulación de drogas ilícitas por la Europa central y oriental (EMCDDA, 1998: 21). Esta preocupación expresada por el EMCDDA en relación con el volumen de droga que circula a través de la Europa central en dirección a la Europa occidental, así como la incapacidad de estos países de combatir este problema, parece que ha influido en el desarrollo de la política sobre drogas de la UE. Además, Dorn (1996) sugiere que la política sobre drogas de la UE está determinada por las políticas exteriores de la Unión, en que las cuestiones relativas al crimen y al control de las drogas son temas importantes con vistas a la ampliación. Estos temas son aún más pertinentes desde el principio de la década de los noventa. Cohen (1993) coincide al decir que «el gran interés de los poderes occidentales por hacer que las repúblicas del Este adopten políticas de control de la droga no sólo se basa en el análisis y la evaluación de las opciones en el campo del control, sino también en otras prioridades políticas». Asimismo, indica que estas prioridades políticas no son la creación de una política de control de las drogas *per se*, sino que «pueden ser inmateriales». El punto más importante, según Cohen, es desarrollar políticas de control fronterizo eficaces con el objetivo de evitar la inmigración masiva a los países de la Europa occidental. Por otra parte, esta percepción de amenaza de la inmigración masiva (que, en realidad, no está justificada) es lo que parece que actúa como fuerza rectora principal de la política sobre drogas de la UE (Cohen, 1993).

4. OBSERVACIONES CRUCIALES SOBRE LA POLÍTICA DE CONTROL DE DROGAS DE LA UE DESDE EUROPA CENTRAL

La presión externa que la UE ejerce sobre los PEC a fin de acceder a la Unión Europea ha tenido un papel importante a la hora de acelerar el proceso de cambio de los países estudiados. Como ya hemos dicho, de acuerdo con el proceso de adhesión, todos los Estados candidatos han de adoptar el *acquis* en cuanto al control de drogas. Pese a todo, el aumento del consumo de drogas y del tráfico en estos países también han catalizado el impulso de los gobiernos respectivos a la hora de establecer medidas que intenten resolver el problema.

Las conclusiones de nuestra investigación ponen de manifiesto que los gobiernos de los países estudiados no se habían preparado para la escalada del fenómeno de la droga. Las disposiciones legales relativas al blanqueo de dinero y a la posesión de drogas no eran adecuadas a principios de la década de los noventa. Los gobiernos de los Estados candidatos han intentado resolver esta laguna introduciendo legislación en este ámbito. Ahora bien, aunque la República Checa, Hungría y Lituania han ratificado las tres convenciones de la ONU sobre drogas, el desarrollo interno de un enfoque coherente para intentar resolver el consumo y el tráfico de drogas ha sido lento y con muchos obstáculos.

Nuestra investigación ha descubierto que la política sobre drogas de la UE y los informes periódicos por países de la Comisión no necesariamente reflejan ni tienen en cuenta el estado actual de estos países. Los comentarios y las críticas

que contienen estos informes se limitan a «rascar la superficie», por así decir, sobre cómo estos países intentan cumplir los criterios de adhesión. En los apartados siguientes se analizan las dificultades con que se han encontrado los países estudiados y se destacan las contradicciones entre las conclusiones de los informes periódicos por países de la Comisión y la situación real de estos países.

4.1 La valoración crítica de la Comisión Europea sobre los PEC

Los informes periódicos por países de la Comisión Europea, tal como ya hemos dicho, describen la valoración de la Comisión de los progresos de los PEC en su preparación para la adhesión. Los informes destacan tanto los hechos como los ámbitos de preocupación que el país candidato debe resolver. En el Informe Periódico por Países de 1999, Lituania obtuvo una valoración positiva en relación con las drogas, y la Comisión llegó a la conclusión de que no constituían un problema grave, aunque sugirió que la lucha contra la droga debía seguir siendo un punto prioritario de la agenda política y que era necesario prestar más atención a las medidas de reducción de la demanda (Comisión Europea, 1999c: 44). Hemos visto que hay ciertas contradicciones entre las conclusiones de la Comisión y las de otras investigaciones. Por ejemplo, Bukauskas (1999) apunta que entre 1990 y 1998 el número de «delitos relacionados con las drogas» aumentó ocho veces (aunque no se dan detalles específicos). Además, un informe publicado por el Ministerio de Sanidad lituano indica que parece que cada año aumenta el consumo de drogas entre los jóvenes de 15 y 16 años (Grimalauskiene, 1999). Según Bukauskas (1999), los consumidores de drogas pertenecen a todo tipo de estratos sociales. El motivo principal del aumento del problema de la droga identificado por Bukauskas es que, al menos inicialmente, Lituania no disponía de suficientes medidas legales en vigor para el control de la circulación de drogas (1999: 12). Queda claro que la valoración de la Comisión, especialmente en su Informe Periódico por Países de 1999, no lo tiene en cuenta al afirmar que Lituania no tiene ningún problema grave con la droga. En cambio, el informe lituano de 2000 (2000c) no hace esta afirmación pero se centra en la capacidad de aplicar medidas en este campo y hace sugerencias para introducir más mejoras. Por ejemplo, la Comisión fue un poco crítica con el Programa nacional de Lituania para el control de drogas y prevención de la adicción para 1999-2003 porque «no tiene un plan de acción operativo global que defina las prioridades, tanto en las actividades de reducción de la demanda como en las de reducción del suministro» (Comisión Europea, 2000c: 86). A fin de combatir el tráfico ilícito de drogas, la Comisión pide con insistencia una mayor colaboración con los organismos responsables del cumplimiento de la ley, especialmente en países vecinos.

El Informe Periódico por Países del año 2000 sobre Hungría (2000b) destaca que el Gobierno ha aprobado la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Droga, donde se hace especial hincapié en las medidas preventivas. No obstante, Benke (1999) criticó la falta de compromiso del Gobierno húngaro en la aplicación del Programa nacional de prevención de drogas. Teóricamente, se tendría que haber implantado (y tendría que estar ya operativo) un programa nacional sobre la aten-

ción médica y social, pero en nuestra investigación hemos visto que el control de drogas, de hecho, sólo se aplica en el caso de la ley penal, donde la prohibición y el castigo son los únicos medios disuasivos (Benke, 1999: 13). No parece que esta posición haya cambiado desde la adopción de la nueva estrategia nacional.

La valoración sobre el progreso de la República Checa en la reforma policial hecha en el Informe Periódico por Países de octubre de 1999 (Comisión Europea, 1999d) fue descrita por King y Koci (1999) como «más bien blanda». Sin embargo, ante las críticas de la Comisión, se convirtió en uno de los ámbitos prioritarios de preparación para la adhesión (Comisión Europea, 2000e). El Informe Periódico por Países de la Comisión de 1999 (1999d) sugería que el problema se encuentra especialmente en los obstáculos burocráticos que afectan a la eficacia de la policía, incluido un sistema dual para la investigación de delitos. También destacaba la falta de carrera policial y los bajos salarios, lo cual creaba dificultades para el reclutamiento y el desarrollo de conductas éticas (Comisión Europea, 1999d: 45). Asimismo, es importante que estas cuestiones se resuelvan en la reestructuración de la policía, en la que unos niveles de sueldo superiores deben conseguir que la policía sea menos susceptible a la corrupción y sea menos proclive a abusar de su autoridad. A pesar de las conclusiones de la Comisión, nuestras entrevistas sugieren que hay algunos movimientos para el cambio bastante positivos; por ejemplo, King y Koci (1999) ya habían apuntado que se aprobará una nueva ley sobre la policía. No obstante, aunque el Programa nacional checo de 1999 preveía que la Ley de policía entraría en vigor el 1 de enero de 2001 (Euroskep, 1999), esta aplicación se ha pospuesto a causa de los retrasos en la aprobación parlamentaria (Euroskep, 2000). Se prevé que la Ley de policía también incorpore las medidas necesarias para cumplir con el *acquis* de Schengen, con lo cual la policía podrá participar en actividades de vigilancia y persecución transfronterizas.

En su Informe Periódico por Países de 2000 (2000d), la Comisión es muy crítica con el progreso general de la República Checa en materia de justicia e interior, excepto en cuanto a la legislación de asilo e inmigración. Concretamente, se consideró que las estructuras policiales eran «demasiado débiles para combatir con efectividad la inmigración ilegal, la corrupción y el crimen organizado y económico» (Comisión Europea, 2000d: 90). Sigue habiendo preocupación por los controles de las fronteras, los problemas de falta de personal, el equipamiento insuficiente y la formación inadecuada. Por tanto, parece que la Comisión no ha detectado demasiados cambios respecto al informe de 1999.

También parece que el Gobierno checo no ha avanzado demasiado en este ámbito. De todas formas, la economía checa ha tenido bastantes problemas: estuvo en recesión desde 1996 hasta mediados de 1999 y, durante este período, aumentó el desempleo y la inflación (Comisión Europea, 2000d: 29); por otra parte, el sector bancario sufrió considerablemente durante el período 1999-2000 a causa de irregularidades financieras, cuyo efecto ha hecho que la Comisión critique seriamente la ineficacia y la debilidad del sistema legal (Comisión Europea, 2000d: 34-35). La mala situación económica, así como los escándalos en el sector bancario, han tenido un gran protagonismo en la agenda política, y parece que las cuestiones relativas al cumplimiento de la ley han quedado un poco de lado. No obs-

tante, es esencial disponer de recursos, formación y salarios adecuados para que la policía sea eficiente y eficaz, y también es esencial para mantener la integridad de la ley y el orden.

4.2 Crecimiento del tráfico y el comercio de drogas

Con posterioridad a 1989 se ha desarrollado en la Europa central un mercado de drogas que actualmente es comparable al que hay en la Europa oriental. Varios factores han favorecido esta situación. Los acuerdos bilaterales firmados por cada PEC con diversos países de la Europa occidental a principios de la década de los noventa, por ejemplo, han permitido un movimiento más importante y menos restrictivo entre los PEC y los países occidentales. Ahora bien, hay que destacar que, tal como afirma Dufkova, el tráfico de drogas a través de la República Checa (y también en otros PEC) ya existía antes de que acabara la guerra fría, a pesar de las estrictas condiciones aplicadas a los despliegues transfronterizos en los países socialistas (Dufkova, 1999: 2). La convertibilidad de las monedas centroeuropeas ha contribuido, en cierta manera, al crecimiento del mercado de drogas ilícitas, ya que, en el pasado, su no convertibilidad habría actuado como barrera contra la importación de productos y, también, de drogas (Ruggiero y South, 1995: 54).

Parece que el mercado de drogas en la República Checa se ha desarrollado con más rapidez que en los Estados miembros de la UE (Dufkova, 1999: 5). Según Dufkova, esto se debe a varios motivos. Indica que, en el caso del suministro, esto se agrava por los factores siguientes: la imposición de penas menores por delitos de drogas; la predisposición de los ciudadanos checos a participar en el tráfico de drogas a cambio de salarios bajos; la facilidad con que se pueden constituir empresas fantasma y, de esta manera, participar en el blanqueo de dinero procedente de las drogas sin ningún tipo de riesgo, y, finalmente, el hecho de que las personas que participaron inicialmente en el mercado de las drogas pueden haber adquirido experiencia en (y de) los países occidentales (1999: 8). Dufkova también señala que desde 1989 ha habido un «aumento continuo» de los problemas relativos al consumo, la producción y el tráfico de drogas y argumenta que uno de los motivos principales ha sido la apertura de las fronteras, que ha producido un aumento del tráfico de productos y personas. Sin embargo, también han contribuido otros factores, como la liberalización de la sociedad y la transformación de una economía dirigida a una economía de mercado (Dufkova, 1999: 23). De nuestra investigación se desprende que todos los países estudiados atribuyen estos últimos factores al aumento del consumo y el tráfico de drogas. Sin duda, hay una mayor circulación del tráfico ilícito de drogas a través de las fronteras, y tal vez también es más abierto, desde 1989.

La actitud adoptada en Hungría ante el incremento del consumo de droga en los últimos años de la década de los sesenta era de desdén; el consumo de droga era un signo de decadencia de la cultura occidental y en los Estados socialistas formalmente no existía (Benke, 2000: 1). Esta actitud de negación se prolongó de alguna manera hasta principios de la década de los noventa, en que parecía que el control de las drogas y el tráfico ilícito tenía una prioridad muy

baja en comparación con la reforma económica y política. Actualmente, en lugar de resolver los problemas sociales en aumento que crea el consumo de drogas, parece que los Estados candidatos centran sus esfuerzos, simplemente, en cumplir los criterios de adhesión tan pronto como les sea posible y, así, asegurarse una fecha para la adhesión.

El Gobierno checo ha intentado desarrollar estrategias y políticas más positivas para combatir la proliferación del mercado y el tráfico de drogas estableciendo un objetivo que incorpora un enfoque más equilibrado, utilizando medidas preventivas y punitivas. La Comisión Nacional checa para la droga describió el año 1999 como un «año decisivo desde el punto de vista de la política sobre drogas». El motivo fue la entrada en vigor de la ley sobre drogas (Comisión Nacional para la Droga, 2000: 4). Esta parte de la legislación prevé castigos más estrictos por el contrabando, la venta y la distribución de drogas ilícitas; además, ahora la tenencia de drogas para uso personal está sujeta a sanciones punitivas. Las disposiciones de la ley sobre drogas incluyen métodos adicionales de vigilancia intrusiva para la detección. Según Dufkova (1999) la nueva ley sobre drogas ha reforzado en cierta medida la posición de los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

El efecto aparente de la nueva legislación introdujo un cambio en el mercado de drogas ilícitas. Por ejemplo, los vendedores de drogas se han replegado y las venden de una manera encubierta y menos evidente; los tratos se hacen cada vez más mediante teléfonos móviles (Comisión Nacional sobre la Droga, 2000). Una parte de la estrategia del gobierno consistía en penalizar la tenencia de las drogas para uso personal mediante una enmienda del Código penal y la Ley de transgresiones (140/1961 Dig y 2001/1990 Dig, respectivamente). El nivel de las penas depende más de la cantidad que se tiene de sustancia que del uso que se pensaba hacer de ella; si alguien fuera poseedor de una pequeña cantidad de droga, se tendría que someter a procedimientos administrativos, mientras que si estuviera en posesión de grandes cantidades se tendría que someter a sanciones penales (Dufkova, 1999: 29). Según Dorn, el uso de medidas administrativas es una alternativa táctica al uso de la ley penal, y también se utilizan en diversos Estados miembros de la UE (Dorn, 1999: 24-26). La oficina del fiscal del Estado checo ha establecido la definición de «pequeña cantidad», pero no está a disposición del público (Agencia de noticias checa, 2000).

El enfoque adoptado por el Gobierno checo en cuanto al control de las drogas ilícitas ha sido muy criticado por el Departamento Antidrogas de los Estados Unidos en su Informe sobre la estrategia para el control internacional de narcóticos de 1999, porque tiene una orientación más represiva que preventiva (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2000). De todas maneras, en una declaración a las Naciones Unidas que hizo en 1999 el representante de la República Checa en este organismo, se afirmaba que esta enmienda del Código penal forma parte de la armonización de la legislación con las normas legales internacionales (Holikova, 1999). Muchos de los países que quieren entrar en la UE se encuentran con que «han de adquirir la misma velocidad» que el resto de Estados miembros y, al mismo tiempo, deben hacer frente a «problemas nuevos», como el aumento del consumo, el tráfico y el comercio de drogas. Estos países se encuen-

tran con que deben adoptar un modelo de trabajo utilizado por sus homólogos occidentales a fin de resolver con eficacia los «nuevos retos». Esto ha tenido un efecto doble, ya que, por una parte, en cuanto al suministro, se han introducido leyes más estrictas para contener el crecimiento del tráfico, comercio y consumo de drogas en un intento de combatir este problema. Por otra parte, también se han aplicado programas para la reducción de la demanda para conseguir un enfoque más equilibrado de la lucha contra el tráfico y el comercio de drogas ilícitas.

4.3 Obstáculos para la implantación de programas nacionales sobre drogas

Tanto Bukauskas (1999) como Grimalauskiene (1999) critican la grave falta de fondos que ha dificultado la implantación del programa del Gobierno lituano para la prevención de drogas y la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. La voluntad política está presente en el diseño y el desarrollo de una estrategia, pero no se ha resuelto el aspecto financiero. En sus observaciones sobre la situación de las drogas en Lituania, Bukauskas (2000: 5) critica la inadecuación de las instituciones que trabajan para la prevención y el control de las drogas, así como la falta de educación y de experiencia en este ámbito. El gobierno ha proporcionado unos fondos limitados para los programas sobre drogas, pero el importe es reducido, lo cual sugiere que estos programas tienen poca prioridad.

Como ya hemos dicho, Hungría dispone de un programa nacional sobre drogas, pero en realidad hasta la mitad de la década de los noventa el control del problema asociado a las drogas se basaba principalmente en medidas punitivas. Es evidente que ha habido un cambio en el tratamiento del consumo de drogas, como se puede apreciar en una enmienda del Código penal de 1993, en que se ofrece tratamiento médico como alternativa a las medidas punitivas en determinados casos. Aunque esta terapia alternativa estaba prevista por la legislación, el enfoque subyacente seguía siendo de control punitivo (Fridli, Pelle y Racz, 1994). Según Benke (2000), se hizo incluso una enmienda del Código penal en 1998, la cual aplicaba medios punitivos a los problemas relacionados con las drogas, como penas más importantes por tráfico de drogas, pero no se prestó la suficiente atención a la prevención. Benke (2000) es muy crítico con la falta de debate gubernamental sobre la prevención y el tratamiento de las drogas. Mediante sus entrevistas, descubrió que en el proceso que conducía a la promulgación de la enmienda de 1998 del Código penal no se habían hecho demasiadas consultas a los expertos de este ámbito. Se sugiere que esta falta de debate puede tener un efecto negativo en la voluntad política de implantar programas de prevención.

Hungría, igual que muchos otros países, ha intentado conformar su política sobre drogas a las normas internacionales. Pese a ello, la Unión Húngara para las Libertades Civiles ha cuestionado el enfoque adoptado por el Gobierno húngaro en cuanto a la introducción de penas más duras, ya que se ha centrado sobre todo en medidas represivas; las crisis de drogas se explotan utilizándolas como «pretexto para legitimar las políticas autoritarias y obtener el beneplácito público a una ampliación del poder del Estado sobre el dominio privado». Además, también se indica que el gobierno utiliza como «excusa» el seguimiento de las normas inter-

nacionales cuando introduce nuevas medidas restrictivas en el ámbito del control de drogas. Los partidos políticos luchan por conseguir el apoyo público para sus políticas y esto es evidente en el campo de las drogas, en el que los políticos adoptan una postura firme contra las drogas como respuesta a las cuestiones sociales a fin de conseguir el apoyo del electorado (Unión Húngara para las Libertades Civiles, 1997). Estos factores han afectado al desarrollo de la política sobre drogas de Hungría. Más recientemente se ha llevado a cabo una acción más coordinada para implantar el Programa nacional de prevención de la Droga.

4.4 Colaboración entre los organismos responsables del cumplimiento de la ley

Como parte del *acquis* en la lucha contra el tráfico de drogas, la UE estipula la colaboración entre los cuerpos de policía y los servicios aduaneros a escala nacional. Para garantizar la eficacia y la eficiencia de sus esfuerzos de colaboración hay que cumplir diversas disposiciones, como la descripción precisa de las competencias de cada uno de estos dos servicios y el pacto de procedimientos policiales en las aduanas para cuestiones operativas (Consejo Europeo, 1996).

En el Informe periódico por países de 2000 sobre Lituania (2000c), la Comisión critica la falta de colaboración y coordinación entre las estructuras responsables del cumplimiento de la ley, no sólo a escala nacional, sino también entre Estados miembros vecinos. Esta debilidad también se ha destacado en el Proyecto de apoyo a la integración europea en Lituania (SEIL), que preparó un análisis de las deficiencias de Lituania en relación con el tercer pilar (SEIL, 2000). Sus análisis demuestran que no había ninguna descripción clara de las competencias y las responsabilidades de la policía y el cuerpo aduanero. Además, Bukauskas (2000) afirma que hay una falta de colaboración entre los organismos respectivos responsables del cumplimiento de la ley.

Tanto Benke (2000) como el Informe periódico por países de 2000 sobre Hungría (2000b) afirman que la colaboración entre la policía y el cuerpo aduanero funciona con eficacia. Ahora bien, en su valoración de la República Checa, la Comisión es bastante crítica con la falta de colaboración entre la policía, los guardas fronterizos y el servicio de aduanas (Comisión Europea, 2000d: 105). En cambio, en nuestra investigación Dufkova apunta que, de hecho, hay un gran nivel de colaboración entre la policía y los responsables aduaneros, facilitada por un acuerdo entre el Ministerio de Interior y el Ministerio de Finanzas, que ha permitido que grupos conjuntos de policía y aduaneros trabajen juntos de forma cotidiana (Dufkova, 2000: 5).

4.5 La gente joven y la cultura de la droga

El desarrollo del mercado de la droga, con un acceso más fácil y una mayor disponibilidad de las drogas en todos los estratos sociales de la Europa central después de 1989, ha producido un aumento significativo del consumo de drogas en los tres países estudiados. Desde el principio de la década de los noventa se

ha podido apreciar un aumento constante del consumo de droga, especialmente entre la gente joven que pertenece a la cultura de las discotecas (Benke, 2000: 2-3; Bukauskas, 1999: 2; Dufkova, 1999: 8-24). Aunque se dice que el consumo de heroína en la Europa occidental se estabilizó durante el período 1995-1997, ha habido un aumento del consumo de droga en los países de la Europa central, especialmente en los que se encuentran a lo largo de la ruta de los Balcanes (Naciones Unidas, 1999: 58). El bajo precio de las drogas en los PEC en comparación con los precios de la UE se atribuye sobre todo al hecho de querer atraer a muchos usuarios y, también, al bajo nivel de ingresos de estos países (entrevista a la policía checa).

La culpa del aumento de la circulación de drogas, especialmente entre los jóvenes, se atribuye a los peores excesos de la cultura popular occidental. En un informe reciente sobre la República Checa elaborado en virtud del Proyecto Phare sobre sistemas de información sobre droga (2000) se apuntaba que «la libertad de opinión, el interés de los medios de comunicación en las sensaciones y las actitudes extremas» han contribuido al aumento del consumo de drogas. Esto, junto con los «intereses comerciales de los productores y vendedores de drogas legales e ilegales, ha conducido a la promoción directa e indirecta, intencionada o no intencionada, de sustancias que crean adicción» (Centro de Epidemiología de la Droga, 2000: 28). En Lituania se expresó una perspectiva similar, aunque en cierta medida parece que sea excesivamente simplista. Nuestra investigación ha descubierto que se puede acceder fácilmente a las drogas, tanto en cuanto al precio como a la disponibilidad, y que la gente joven de estos países cada vez está más implicada en las drogas porque se han convertido en parte de su cultura popular. Aunque este aumento se puede atribuir parcialmente a la curiosidad de los jóvenes, parece que también hay una falta importante de educación sobre los efectos nocivos del consumo de droga (Bukauskas, 1999; Dufkova, 1999). En Hungría, por ejemplo, aunque existen programas de prevención —en 1998, el 60% de las escuelas de educación secundaria de Budapest llevaron a cabo programas periódicos de prevención de drogas (Kis *et al.*, 1999: 31-32)—, hay una clara falta de estrategias coherentes en cuanto a la educación sobre drogas de la gente joven. Esto sigue siendo así, aunque la investigación revela que la franja principal de edad para la experimentación se encuentra entre los 15 y los 18 años. Esta falta de una política nacional clara parece que podría ser mucho más perjudicial que la «libertad de expresión».

4.6 ¿Conspiración extranjera?

El Plan de acción para la lucha contra la droga de la UE (2000-2004) hace referencia a unas cuantas organizaciones criminales «extranjeras», como las turcas y las albanoyugoslavas, que están implicadas en el tráfico (1999a: 5). Durante sus entrevistas de investigación en Hungría, Benke (1999: 89) averiguó que los traficantes provienen de un gran número de países, entre ellos Turquía y Albania. Se sugirió que ciudadanos húngaros se han ido implicando cada vez más en el tráfico a través de la ruta de los Balcanes, pero también piensa que podrían ser emplea-

dos por extranjeros que viven en Hungría, generalmente de origen árabe, turco o personas procedentes de la antigua Yugoslavia. El caso de la República Checa era similar, ya que los entrevistados insinuaban que el tráfico de heroína está dominado por extranjeros que tienen residencia permanente en este país, como turcos o albanokosovares (Dufkova, 1999: 7). A King y Koci, en las entrevistas que hicieron en Lituania, también les informaron de que los implicados en el tráfico de drogas eran de fuera de Lituania (King y Koci, 1999).

No obstante, en los tres países estudiados parece que es más realista decir que hay una situación de criminalización de los «otros», es decir, se evita reconocer la implicación de la población autóctona. El hecho de echar la culpa a los extranjeros, según sugiere Hobbs (1998: 139), actúa como «excusa», de los gobiernos para eludir la responsabilidad de la «creación de sus propios monstruos». Asimismo, declara que no hay pruebas de la existencia de ninguna conspiración extranjera, pero señala que «el hecho de sugerir que ciudadanos honrados son pervertidos, intimidados y obligados a participar en el vicio por fuerzas extranjeras es bastante más digerible que insinuar que la demanda nativa de drogas ilícitas invita a la creación de grupos criminales organizados» (Potter, 1994, citado por Hobbs, 1998: 139).

Esta manera de echar la culpa a los «otros» también es evidente, en cierta medida, en el trato que la UE aplica a los países que se quieren adherir a ella. Gregory (1995), por ejemplo, reconoce que los Estados occidentales no han resuelto los problemas relativos al crimen organizado y que, en lugar de situar la culpa del desorden creciente en las puertas de la Federación Rusa y de los Estados poscomunistas de la Europa oriental, tendrían que reconocer que, de hecho, tienen el mismo problema (1995: 112).

5. COMENTARIOS DE CONCLUSIÓN

Los Estados candidatos tienen dificultades evidentes para cumplir las obligaciones adquiridas en virtud del proceso de adhesión, sobre todo porque se encuentran en una situación económica más débil. La UE no es contraria a la ampliación (esto quedó muy claro en la reunión que tuvo lugar en Niza del 7 al 9 de diciembre de 2000) y se podría decir que cada Estado miembro, así como el conjunto de la UE, puede beneficiarse de ella por los motivos siguientes: la UE se convertiría en un actor importante en la escena global; aumentaría la estabilidad política en Europa y esto, a su vez, reforzaría la paz; asimismo, se abriría la posibilidad de un desarrollo económico aún mayor y un acceso más fácil a los mercados emergentes (Dinan, 1999). A pesar de todo, la ampliación pone de relieve otros problemas. El tráfico ilícito de drogas es un problema constante que los países de la Europa occidental no han resuelto con éxito. Gregory, por ejemplo, dice que «parece que Occidente ha olvidado que tampoco puede regular con eficacia la criminalidad en el mercado y que nuestros problemas transnacionales de delincuencia ya existían antes de 1989» (1995: 130). Aunque los delitos transnacionales ya existían antes de 1989, la UE se ve presionada a actuar ante la amenaza contra la seguridad interna de la UE a causa de la porosidad de las fronteras externas de la Unión. Por tanto, la delincuen-

cia transnacional, incluido el tráfico de drogas, está presente en la agenda política desde la década de los noventa. El Plan de acción para la lucha contra la droga 2000-2004 de la Comisión Europea (1999a) puede representar un avance porque no se limita a echar la culpa a los «otros», sino que intenta reconocer y resolver una «amenaza común», por lo que requiere un «enfoque integrado» y una «colaboración intensa de todos los ámbitos» (Comisión Europea, 1999a: 6).

Además, este Plan de acción para la lucha contra la droga (1999a) también presta atención a la colaboración internacional. En la reunión que se celebró en Colonia en 1999, el Consejo Europeo aprobó que se continuaran desarrollando las relaciones de colaboración con la Federación Rusa y Ucrania (Consejo Europeo, 1999b). Recientemente, el Consejo Europeo ha aprobado un plan de acción conjunta con la Federación Rusa para la lucha contra el crimen organizado, con el que se fomenta la colaboración con la Federación Rusa para el refuerzo de los controles fronterizos a fin de combatir el tráfico ilícito de drogas (Consejo Europeo, 2000). Por lo tanto, podemos suponer que la inclusión recomendada de la colaboración con Rusia y Ucrania implica el reconocimiento de que tal vez no basta con limitarse a intentar realizar el control desde los PEC. Esto toca a otro tema en el que podemos cuestionar la política sobre drogas de la UE, en el sentido de que (como ya hemos dicho) parece que la UE concentra sus esfuerzos en asegurar las fronteras contra las posibles amenazas que se perciben contra la seguridad interna, especialmente las que proceden del Este. A su vez, esto suscita la pregunta de si el objetivo de la política es simplemente combatir el tráfico de drogas en la UE o si se trata de adoptar una política más general y excluyente respecto a terceros países.

Las conclusiones de nuestra investigación muestran que hay diferencias y contradicciones, sobre todo en cuanto a la valoración de la Comisión sobre la situación de los Estados candidatos según los criterios de adhesión. Además, parece que también hay discrepancias en las políticas adoptadas por los Estados candidatos y su implantación. Esto es muy evidente en Hungría y Lituania, donde hay una política nacional relativa al control y la prevención de las drogas, pero la implantación en ambos países se ve impedida por la falta de fondos, el establecimiento de prioridades y, posiblemente, la falta de coordinación. Aunque los gobiernos de los países estudiados muestran una gran voluntad de creación de estas políticas, hasta el punto de establecer medidas compensadoras en exceso, parece que son demasiado estrictas para que los organismos pertinentes las puedan hacer cumplir. De todas formas, como la Comisión se centra principalmente en los avances políticos de los Estados candidatos, no evalúa plenamente la práctica. Esta posición es seria, en el sentido de que compromete la eficacia potencial de estas políticas para la lucha contra el tráfico y el consumo de drogas.

6. RECOMENDACIONES

- a) El enfoque adoptado por la UE para la lucha contra el tráfico de drogas no se tendría que considerar exclusivamente como «desinfección» de las fronteras externas, sobre todo de los PEC y de los países situados más al este,

sino como una manera de resolver las condiciones ambientales. Esto se podría hacer centrándose más específicamente en las causas del tráfico, el comercio y el consumo de drogas en estos países.

- b) La UE no tendría que hacer tanto hincapié en el control de drogas para llegar al punto en que los Estados candidatos que buscan desesperadamente fondos de la UE para recursos tecnológicos y policiales exageren el «problema».
- c) La reforma y transición de éxito para el cumplimiento de los criterios de Copenhague pueden verse obstaculizadas por cuestiones externas, lo cual probablemente tendrá efectos en la velocidad con que los países cumplen sus obligaciones. La Comisión Europea tendría que tener en cuenta el contexto más amplio de los países de la Europa central al valorar a los Estados candidatos.
- d) Los Estados candidatos se deben centrar en la aplicación de medidas de control de drogas y programas de prevención. La negación de la existencia del aumento del consumo y el tráfico de drogas sería perjudicial.
- e) Los programas educativos antidroga para jóvenes se tendrían que aplicar de una manera más coherente para incrementar su concienciación de los peligros que implican las drogas.
- f) La falta de financiación y priorización obstaculiza significativamente la eficacia de los programas nacionales sobre drogas. Se tendría que dar más asistencia a fin de facilitar la aplicación de estos programas.
- g) Los Estados candidatos tendrían que intentar garantizar que los organismos que participan en el combate contra el tráfico de drogas cooperen, colaboren y actúen (y que se considere que actúan) legítimamente para garantizar la máxima eficacia. Un avance positivo no sólo consistiría en la reforma estructural de la policía y la institución de un gobierno civil, sino también en programas de formación anticorrupción y sueldos profesionales.
- h) La noción de una conspiración ajena traspassa la culpa y la responsabilidad a otras personas. Esto hace que el problema deje de ser nacional y se convierta en externo. El reconocimiento tácito de que el tráfico de drogas implica a la población autóctona y no sólo a grupos étnicos minoritarios sería un paso hacia una mayor colaboración en la lucha contra el tráfico de drogas.
- i) Echar la culpa del aumento del consumo y el tráfico de drogas a la liberalización del Estado es excesivamente simplista. Sencillamente, se evita el tema y esto no contribuye al debate sobre medidas efectivas para el control del consumo ilícito de drogas.
- j) Cuando desarrollen sus políticas sobre drogas, los PEC tendrían que asegurarse de que se consiga el equilibrio entre las medidas preventivas y las punitivas.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCE FRANCE PRESS. «Hungary Seizes 130 Kilograms of Heroin on Romanian Border», 24 de noviembre 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 diciembre de 2000.
URL: <http://www.centraleurope.com/hungarytoday/news.php3?id=226549>
- BENKE, M. *Illicit-drug Trafficking in Hungary* [informe no publicado del programa EC INCO-Copernicus], 1999.
- BENKE, M. *Country Report 2000: Hungary* [informe no publicado del Programa EC-INCO Copernicus], 2000.
- BICKAUSKAS, E. «Measures of Criminal Law in the Baltic States for the Prevention of Organised Crime» [comunicación no publicada presentada en la Conferencia internacional «The Nature of Organised Crim in the Baltic States»]. Vilnius, 8-10 de mayo de 1996.
- BOGUSZ, B.; KING, M. «Tackling Illicit Drugs Trafficking in Central Europe: critical observations from the Czech Republic, Hungary and Lithuania» [comunicación no publicada presentada en un taller sobre controles del tráfico ilícito de drogas en la Europa central]. Budapest, 3-4 de noviembre de 2000.
- BUKAUSKAS, A. *Country Report 1999: Republic of Lithuania* [informe no publicado del Programa EC-INCO Copernicus], 1999.
- BUKAUSKAS, A. «Drug Trafficking Control in Lithuania» [comunicación no publicada presentada en un taller sobre controles del tráfico ilícito de drogas en la Europa central]. Barcelona, 2-4 de junio de 2000.
- BUREAU FOR INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS. *International Narcotics Control Strategy Report, 1999*. Washington, DC: Departamento de Estado de los Estados Unidos, 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: Comisión Europea, 2000.
- COHEN, P.D.A. «Future Drug Policy in the Countries of the Former Eastern Bloc: the difficult choice to be non Western» [comunicación presentada en el Coloquio europeo sobre la crisis de los sistemas normativos]. París, 25 de febrero 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.php3?id=172879>, 27 de junio de 2000.
- DINAN, D. *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. 2.^a ed. Basingstoke: Macmillan, 1999.
- DORN, N. «The EU, Home Affairs and 1996: Intergovernmental Convergence or Cofederal Diversity?». En: 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 publicado del Programa EC-INCO Copernicus], 1999.

- DUFKOVA, I. *Developments in Drug Trafficking Control Strategy* [comunicación no publicada presentada en un taller sobre controles del tráfico ilícito de drogas en la Europa central]. Barcelona, junio de 2000.
- EMCDDA. *Summary and Highlights: Annual Report on the state of the drugs problem in the European Union*. Luxemburgo: OOPEC, 1998.
- COMISIÓN 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.
- COMISIÓN 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
- COMISIÓN 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
- COMISIÓN 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
- COMISIÓN EUROPEA. *Quoted in Enlargement*, 2000a.
URL:<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/wip/copenhagen.htm>
- COMISIÓN EUROPEA. *Regular Report from the Commission on Hungary's Progress Towards Accession*, 8 de noviembre, 2000b.
URL:http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_11_00/pdf/en/hu_en.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. *Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress Towards Accession*, 8 de noviembre, 2000c.
URL:http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_11_00/pdf/en/lt_en.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. *Regular Report from the Commission on the Czech Republic's Progress Towards Accession*, 8 de noviembre, 2000d.
URL:http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_11_00/pdf/en/cz_en.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. *Accession Partnership 1999, Czech Republic*, 2000c.
URL:http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/ap_02_00/en/ap_cz_99.pdf
- CONSEJO DE EUROPA. *Council Resolution of 29 November 1996 on the drawing up of police/customs agreements in the fight against drugs*. OJ C375, 1996.
- CONSEJO DE EUROPA. *1998 Annual Report on the Implementation of the Schengen Convention*. 10846/1/99 REV1 LIMITE, 1999.
- CONSEJO DE EUROPA. *Presidency Conclusions: Cologne European Council*, 3 y 4 de junio de 1999.
- CONSEJO DE 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: Comisión 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 publicado 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» [comunicación no publicada presentada en un taller sobre controles del tráfico ilícito de drogas en la Europa central]. Barcelona, 2-4 de junio 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: Comisión 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 de octubre de 2000].
- WILLIAMS, P. «Drug Trafficking and organised crime in Belarus: Threat and response». En: GREGORY, F.; RAWLINSON, P.; COLLIER, A. (eds.) *Crime, Law and Policing in the former USSR: the problems and prospects for transnational co-operation*

tion 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.