



Bruselas, 18 de diciembre de 2020  
(OR. en)

14178/20

**CORDROGUE 80**  
**SAN 483**  
**COSI 255**  
**RELEX 1026**  
**UD 399**

## **RESULTADO DE LOS TRABAJOS**

---

De: Secretaría General del Consejo

Fecha: 18 de diciembre de 2020

A: Delegaciones

---

N.º doc. prec.: 13932/20

---

Asunto: Estrategia de la UE en materia de Lucha contra la Droga 2021-2025

---

Adjunto se remite a las Delegaciones las Conclusiones tituladas « Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga 2021-2025 », aprobadas por el Consejo mediante procedimiento escrito el 18 de diciembre de 2020.

# **Estrategia de la UE**

## **en materia de Lucha contra la Droga 2021-2025**

### **INTRODUCCIÓN: finalidad, bases y planteamiento**

1. La Estrategia de la UE en materia de Lucha contra la Droga 2021-2025 (en lo sucesivo, «la Estrategia») proporciona el marco político general y las prioridades de actuación de la Unión Europea en esta materia para el período 2021-2025. El marco, la finalidad y los objetivos de la Estrategia servirán de base para el Plan de Acción de la UE en materia de Lucha contra la Droga 2021-2025.
2. La Estrategia tiene por finalidad proteger y mejorar el bienestar de la sociedad y de las personas, salvaguardar y promover la salud pública, ofrecer un nivel elevado de seguridad y bienestar para la población en general y extender la alfabetización sanitaria. Adopta un planteamiento empíricamente contrastado, integrado, equilibrado y multidisciplinar del fenómeno de la droga a escala nacional, internacional y de la UE. También incorpora una perspectiva de igualdad de género y de equidad sanitaria.
3. A más tardar en 2025, las prioridades y las acciones en el ámbito de la lucha contra la droga, coordinadas mediante la Estrategia, deberán haber tenido un impacto global sobre aspectos clave de la situación de la UE en este ámbito. La aplicación coherente, efectiva y eficaz de las medidas no solo debe garantizar un nivel elevado de protección de la salud humana, de estabilidad social y de seguridad, sino también contribuir a una mayor concienciación. Deben reducirse al mínimo los posibles efectos negativos indeseados vinculados a la ejecución de estas acciones y se han de promover los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

4. La Estrategia se basa ante todo en los principios fundamentales del Derecho de la Unión y respeta, en todos los sentidos, los valores fundacionales de la UE: el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, la solidaridad, el Estado de Derecho y los derechos humanos. La Estrategia se basa asimismo en el Derecho internacional, las Convenciones pertinentes de las Naciones Unidas<sup>1</sup>, que proporcionan el marco jurídico internacional para afrontar el fenómeno de las drogas ilegales, y la Declaración Universal de Derechos Humanos; tiene en cuenta la evolución de las políticas a escala multilateral y contribuye a agilizar su aplicación. Ante todo, la UE apoya firmemente el documento final del periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2016 sobre el problema mundial de las drogas, titulado «Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas», que constituye el documento de actuación más completo en la materia. También respalda la Declaración Ministerial de 2019 sobre el fortalecimiento de nuestras medidas a nivel nacional, regional e internacional para acelerar el cumplimiento de nuestros compromisos conjuntos a fin de abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas, así como los objetivos aplicables de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la posición común del sistema de las Naciones Unidas para respaldar la aplicación de la política internacional de control de drogas mediante una colaboración eficaz entre organismos y las Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas. La Estrategia se ha elaborado a partir de los principios establecidos en el Tratado de Lisboa, teniendo en cuenta las respectivas competencias de la UE y de cada Estado miembro. Se presta la debida consideración a la subsidiariedad y la proporcionalidad, ya que la Estrategia tiene por objeto aportar un valor añadido a las estrategias nacionales y, al mismo tiempo, respetar las necesidades y la legislación nacionales. La Estrategia debe aplicarse de conformidad con dichos principios y competencias. Además, la Estrategia respeta plenamente el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y se rige por el derecho humano a la salud, que debería ser aplicable a toda persona con independencia de, por ejemplo, su edad o género. Todos los hombres, mujeres y niños, incluidas las personas con trastornos relacionados con el consumo de drogas, tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental y, en particular, a no sufrir violencia.

---

<sup>1</sup> La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, modificada por el Protocolo de 1972, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988.

5. La política en materia de drogas es de carácter transversal. Asimismo, es una cuestión de índole nacional e internacional que requiere abordarse en un contexto mundial, por una serie de partes interesadas. La Estrategia proporciona un marco común y empíricamente contrastado para responder de manera coherente al fenómeno de la droga, dentro y fuera de la UE. Apoya y complementa las políticas nacionales, proporciona un marco para una acción coordinada y conjunta y constituye la base y el marco político de la cooperación exterior de la UE en este ámbito. Se garantiza así que los recursos invertidos en este ámbito se empleen de forma eficaz y eficiente.
6. La Estrategia se basa en la valiosa contribución de la Comunicación de la Comisión «Agenda y Plan de Acción de la UE en materia de Lucha contra la Droga 2021-2025»<sup>2</sup>, en la experiencia adquirida con la aplicación de anteriores planes de acción y estrategias de la UE en materia de lucha contra la droga, en particular con los resultados de la evaluación externa<sup>3</sup>, y en los logros de la UE en este ámbito. Tiene también en cuenta la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad para el período 2020-2025 y el Plan Estratégico sobre Salud y Seguridad Alimentaria para el período 2016-2020, así como otras nuevas medidas y acciones pertinentes a escala internacional y de la UE en materia de drogas. Además, la Estrategia se basa en la información procedente de la evaluación continua de la situación actual en este ámbito, en particular la que facilitan el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA) y Europol. Por último, tiene en cuenta la información facilitada por la sociedad civil.
7. La Estrategia aborda los desafíos actuales y su naturaleza cambiante, y tiene en cuenta la evolución de los planteamientos empíricamente contrastados. Además, dada la naturaleza dinámica y compleja del fenómeno de las drogas —que, una vez más, se ha hecho patente en el contexto de la pandemia de COVID-19—, la Estrategia adopta un planteamiento orientado al futuro con el que aspira a anticiparse a los acontecimientos. Integra una prospectiva estratégica con la intención de aumentar la preparación de la UE y garantizar una respuesta eficaz a los desafíos futuros.

---

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Agenda y Plan de Acción de la UE en materia de Lucha contra la Droga 2021-2025».

<sup>3</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: «Evaluation of the EU Drugs Strategy 2013-2020 and EU Action Plan on Drugs 2017-2020» (Evaluación de la Estrategia de la UE en materia de Lucha contra la Droga 2013-2020 y del Plan de Acción de la UE en materia de Lucha contra la Droga 2017-2020), julio de 2020 (SWD (2020) 150).

8. La Estrategia se articula en torno a tres ámbitos de actuación, que contribuirán todos ellos a la consecución de sus objetivos: I.) reducción de la oferta de droga: mejora de la seguridad; II.) reducción de la demanda de droga: servicios de prevención, tratamiento y asistencia; III.) abordar los daños relacionados con las drogas. Asimismo, aborda tres temas transversales en apoyo de los ámbitos de actuación: IV.) cooperación internacional; V.) investigación, innovación y prospectiva; y VI.) coordinación, gobernanza y aplicación. En total, la Estrategia comprende once prioridades estratégicas.

## **I. REDUCCIÓN DE LA OFERTA DE DROGA: MEJORA DE LA SEGURIDAD**

Se contribuye a la reducción de la oferta de droga con la prevención, la disuasión y desarticulación de la delincuencia relacionada con la droga, en particular la delincuencia organizada, a través de la cooperación judicial y policial, el intercambio de información policial, la prohibición, el decomiso de activos de origen delictivo, la investigación y la gestión de las fronteras.

En el ámbito de la reducción de la oferta de droga, el objetivo de la Estrategia es responder, a través de un planteamiento empíricamente contrastado, al desafío que supone la evolución de los mercados de droga europeos, caracterizados por la elevada disponibilidad de diversos tipos de drogas, incautaciones cada vez mayores, el recurso cada vez más frecuente a la violencia y enormes beneficios. La Estrategia tiene, por tanto, la finalidad de contribuir a la desarticulación de los mercados de drogas ilegales, tradicionales y en línea, el desmantelamiento de los grupos de delincuencia organizada que participan en la producción y el tráfico de drogas, la utilización eficaz del sistema judicial penal, el desempeño eficaz de las funciones policiales basadas en la inteligencia, la reducción de los niveles de violencia asociados a los mercados de drogas ilegales y un mayor intercambio de información policial que garantice un planteamiento común entre todos los responsables.

*Prioridad estratégica 1: Desarticular y dismantelar grupos de delincuencia organizada de alto riesgo relacionados con las drogas que operen o tengan su origen u objetivos en Estados miembros de la UE, tratar sus vínculos con otras amenazas para la seguridad y mejorar la prevención de delitos*

**Ámbitos prioritarios:**

- 1.1. Lucha contra los grupos de delincuencia organizada de alto riesgo activos en toda la UE y contra los mercados de droga transfronterizos, establecimiento de prioridades en sinergia con el ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional (EMPACT)<sup>4</sup>, desarticulación de los modelos de negocio delictivos, especialmente los que fomentan la colaboración entre distintos grupos de delincuencia organizada, y tratamiento de sus vínculos con otras amenazas para la seguridad.
- 1.2. Seguimiento, localización, embargo y decomiso de los productos del delito y de los instrumentos utilizados por los grupos de delincuencia organizada que participan en los mercados de drogas ilegales.
- 1.3. Prevención de la delincuencia relacionada con las drogas, con especial atención a la necesidad de combatir la violencia, reducir la corrupción y hacer frente a la explotación de grupos vulnerables, tratando los factores subyacentes que explican su participación en los mercados de drogas ilegales.

<sup>4</sup> <https://www.europol.europa.eu/empact>.

Se han establecido las siguientes prioridades:

- 1.1. Deberán desarticularse los grupos de delincuencia organizada de alto riesgo relacionados con las drogas. Deberán priorizarse a escala de la UE tanto las operaciones a gran escala en cuanto al volumen de drogas o beneficios como las operaciones a menor escala, pero que sean especialmente dañinas debido a la naturaleza de las drogas en cuestión, como las nuevas sustancias psicoactivas, los opioides sintéticos, la heroína, la cocaína y la metanfetamina. Para garantizar la eficacia y un planteamiento empíricamente contrastado, dichas prioridades deberán establecerse en sinergia con el ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional (EMPACT), que determina, prioriza y trata las amenazas mediante un planteamiento basado en la mercancía. Además, deberán ser prioritarios tanto los objetivos de máximo nivel como los de nivel medio establecidos que sean importantes para la continuidad operativa de los grupos de delincuencia organizada, con el fin de desarticular su estructura de mando. Deberán fijarse como objetivo todos los que intervienen en la cadena que tengan suficiente experiencia para dar continuidad a las operaciones delictivas. Deberán tratarse los vínculos entre la delincuencia relacionada con las drogas y otras formas de delincuencia grave.
- 1.2. La atención deberá dirigirse al seguimiento, localización, embargo y decomiso de los grandes activos de origen delictivo procedentes del tráfico de drogas y los delitos relacionados con este, con el fin de incapacitar a los grupos de delincuencia organizada para participar en actividades delictivas futuras e infiltrarse en la economía legal. Con el fin de combatir de forma eficaz el tráfico de drogas, debemos garantizar que los beneficios ilegales no vuelvan a la cadena de suministro de drogas ilegales y no posibiliten conductas delictivas como la corrupción y la violencia u otras formas de delincuencia grave y organizada, como la trata de seres humanos o incluso el terrorismo. Adicionalmente, deberán considerarse también medidas para limitar el uso delictivo de instrumentos que faciliten el comercio de drogas ilegales, como los equipos de laboratorio destinados a la producción de drogas ilegales, las armas de fuego, los documentos falsificados y la tecnología de cifrado. Por último, los instrumentos y productos incautados o decomisados procedentes de delitos relacionados con las drogas podrían emplearse en apoyo de medidas de reducción de la oferta y la demanda de drogas, en la medida en que lo permita la legislación nacional.

- 1.3. Es importante reconocer el impacto de los delitos relacionados con las drogas, en particular en las comunidades, y combatir la amenaza que representan estos delitos, como la violencia y la intimidación, así como la corrupción y el blanqueo de capitales, y sus efectos perjudiciales para la economía legal. También es necesario luchar contra la explotación por parte de grupos de delincuencia organizada de grupos vulnerables, en particular niños, jóvenes y personas con problemas de drogadicción, analizando con un planteamiento multidisciplinar los factores subyacentes que explican su participación en los mercados de drogas ilegales. Combatir y prevenir estas amenazas, así como impulsar avances sostenibles, suponen un reto significativo que requiere una acción concertada a nivel de UE y entre diversos sectores.

***Prioridad estratégica 2: Aumentar la detección del tráfico ilícito de drogas y precursores de drogas al por mayor en los puntos de entrada y salida de la UE***

**Ámbitos prioritarios:**

- 2.1. Lucha contra el contrabando de drogas y de precursores de drogas dentro y fuera de la UE mediante el uso de canales comerciales legalmente establecidos.
- 2.2. Aumento de la supervisión del cruce de fronteras que no forman parte de los canales comerciales establecidos, a fin de prevenir de forma más eficaz los cruces ilícitos o no declarados de las fronteras exteriores de la UE.

Se han establecido las siguientes prioridades:

- 2.1. Los grandes puertos, aeropuertos y puntos terrestres de entrada y salida de la UE que se utilicen como centros para el tráfico de drogas y precursores de drogas al por mayor deberán incluirse en una lista de acciones de alta prioridad para combatir el tráfico de drogas. Las medidas deberán incluir la mejora del análisis de riesgos de contenedores y mercancías en aduanas, la elaboración de perfiles, el intercambio de información y la cooperación eficaz entre las agencias competentes de la UE, en los límites de sus respectivos mandatos, los cuerpos y fuerzas de seguridad, los organismos de control aduanero y fronterizo de los Estados miembros y las agencias pertinentes de países socios. La mejora del intercambio de información y el aumento de la colaboración entre las autoridades aduaneras y policiales han sido identificados como esenciales en la lucha contra el contrabando de drogas. También se debe prestar atención al mayor desarrollo y ampliación de las medidas anticorrupción en relación con estos centros, así como a la detección de cualquier efecto de desplazamiento causado por las intervenciones eficaces.
  
- 2.2. El control de las fronteras marítimas, terrestres y aéreas para prevenir cruces ilícitos relacionados con el comercio de drogas reviste una gran importancia. En este sentido, deberán reforzarse las actividades de conocimiento de la situación de todas las fronteras exteriores de la UE, incluso dentro de Frontex, en cooperación con los Estados miembros. Se deberá dar prioridad a las fronteras aéreas y marítimas a causa de las vulnerabilidades que les son inherentes, del control limitado y de la importancia estratégica del espacio general de aviación<sup>5</sup>, así como al océano Atlántico y al mar Mediterráneo. Durante la pandemia de COVID-19, el transporte marítimo no se vio prácticamente afectado, por lo que los grupos de delincuencia organizada que transportan drogas al por mayor a Europa siguieron disponiendo de oportunidades para traficar<sup>6</sup>. Deberán ser reforzadas y ampliadas las actividades como las llevadas a cabo por el Centro de Análisis y Operaciones Marítimas en Materia de Drogas MAOC (N), por ejemplo, el seguimiento de buques y aeronaves de interés que transporten drogas ilegales en alta mar y en el espacio aéreo que circunda las fronteras marítimas y aéreas de la UE, que se sabe que violan, con el fin de interceptarlos antes de que alcancen el primer puerto de entrada de la UE o en cuanto lo hagan. El espacio general de aviación también plantea un riesgo para la seguridad de la UE y cada vez lo utilizan más los traficantes de drogas, además de que sigue sometido a un control insuficiente.

---

<sup>5</sup> La aviación engloba el transporte aéreo regular, incluidos los vuelos de pasajeros y mercancías que operan rutas programadas regularmente, y la aviación general, que comprende todos los demás vuelos civiles, tanto comerciales como privados.

<sup>6</sup> Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías y Europol: «EU Drug Markets — Impact of COVID-19» (Mercados de la droga en la UE: impacto de la COVID-19), mayo de 2020.

*Prioridad estratégica 3: Combatir la explotación de los canales logísticos y digitales utilizados para la distribución de drogas ilegales de pequeño y mediano volumen y aumento de las incautaciones de sustancias ilegales pasadas de contrabando a través de estos canales en estrecha colaboración con el sector privado*

**Ámbitos prioritarios:**

- 3.1. Combatir los mercados de drogas ilegales digitalizados.
- 3.2. Luchar contra el tráfico de drogas a través de los servicios de correo ordinario y urgente.
- 3.3. Reforzar la vigilancia y los métodos de investigación de los canales fluviales y ferroviarios a nivel de UE y del espacio general de aviación.

Se han establecido las siguientes prioridades:

- 3.1. Debe prestarse atención a la lucha contra el aumento de las ventas de drogas ilegales, incluidas las nuevas sustancias psicoactivas, a través de plataformas de redes sociales, aplicaciones, mercados de internet y de la red oscura, y al uso de pagos en línea (incluidas las criptomonedas) y la comunicación digital cifrada. En este sentido, deberá reforzarse la colaboración con el sector privado.
- 3.2. Debe lucharse contra el tráfico de drogas a través de los servicios de correo ordinario y urgente, prestando también atención a las repercusiones de la pandemia de COVID-19. En este contexto se necesita un control más estricto de los envíos que contengan sustancias ilegales mediante la cooperación estrecha con los servicios de correo ordinario y urgente. La función de las nuevas tecnologías y la inteligencia artificial puede examinarse mediante la mejora de los controles y procedimientos, incluida la evaluación de riesgo de los envíos postales<sup>7</sup>, con la posibilidad de aplicar datos electrónicos avanzados a todos los envíos que procedan de países de origen (tanto dentro como fuera de la UE).

<sup>7</sup> Envío postal: el envío con destinatario presentado en la forma definitiva en que deba ser transportado por el proveedor del servicio postal. Aparte de los envíos de correspondencia, incluye, por ejemplo, los libros, catálogos, diarios de prensa y publicaciones periódicas y los paquetes postales que contengan mercancías con o sin valor comercial.

3.3. Las conexiones ferroviarias y los canales fluviales transfronterizos, así como el espacio general de aviación, pueden ser explotados para el tráfico de drogas, y la vigilancia policial es insuficiente en la actualidad. Se requiere mayor concienciación para reforzar los métodos de control y las investigaciones específicas basadas en los riesgos de los puertos marítimos de menor tamaño y los puertos fluviales, los aeropuertos pequeños o locales y las estaciones de tren.

**Prioridad estratégica 4: Desmantelar la producción de drogas ilegales y luchar contra el cultivo ilícito, prevenir el desvío y el tráfico de precursores de drogas para la producción de drogas ilegales y abordar los daños medioambientales**

**Ámbitos prioritarios:**

- 4.1. Luchar contra la producción ilícita de drogas sintéticas y el cultivo ilícito de drogas.
- 4.2. Combatir el desvío y el tráfico de precursores de drogas y el desarrollo de sustancias químicas alternativas<sup>8</sup>.
- 4.3. Abordar los delitos medioambientales relacionados con la producción y el tráfico de drogas ilegales.

Se han establecido las siguientes prioridades:

- 4.1. Se requieren esfuerzos policiales adicionales para detectar y desmantelar los laboratorios ilícitos de drogas sintéticas y para detener la exportación de drogas ilegales producidas en la UE. Las autoridades policiales y otros organismos competentes también deben reforzar las medidas para combatir el cultivo ilícito de drogas.
- 4.2. Los problemas relacionados con el desvío y tráfico de precursores de drogas y el desarrollo de sustancias químicas alternativas deben abordarse a nivel europeo e internacional.

<sup>8</sup> El término sustancias químicas alternativas abarca la amplia gama de sustancias a las que se hace referencia tanto en los informes oficiales como en los no oficiales como «precursor de diseño», «precursor enmascarado», «pre-precursor» o «droga enmascarada» (OEDT), «Drug Precursor Development in the European Union», 2019, p. 2.

4.3. Es necesario combatir los delitos medioambientales relacionados con la producción y el tráfico de drogas ilegales. En cuanto al daño medioambiental, es fundamental abordar los efectos en el entorno, los peligros para la salud y los costes asociados con los residuos químicos generados por la producción ilícita de drogas sintéticas, tal como también se reconoce en EMPACT. En este contexto, se deben considerar también otros aspectos como la manipulación y la destrucción de las drogas, los precursores y otros químicos y equipos ilícitos incautados, utilizados para fabricar drogas ilegales, así como la eliminación ecológica de los residuos resultantes.

## **II. REDUCCIÓN DE LA DEMANDA DE DROGA: SERVICIOS DE PREVENCIÓN, TRATAMIENTO Y ASISTENCIA**

El objetivo de reducción de la demanda de droga se persigue mediante una serie de medidas de igual importancia y que se refuerzan mutuamente, en particular la prevención (ambiental, universal, selectiva e indicada), la detección e intervención tempranas, la orientación, el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción social y el restablecimiento.

En el ámbito de la reducción de la demanda de droga, el objetivo de la Estrategia es contribuir al desarrollo sano y seguro de niños y jóvenes y a una reducción del consumo de drogas ilegales. También tiene como finalidad posponer la edad de inicio del consumo, prevenir y reducir el problema del consumo de drogas, tratar la dependencia de la droga, prever la recuperación y reintegración social mediante un planteamiento integrado, multidisciplinar y empíricamente contrastado, así como a través del fomento y el mantenimiento de la coherencia entre la política social, de sanidad y de justicia.

*Prioridad estratégica 5: Prevenir el consumo de drogas y sensibilizar sobre los efectos adversos de las drogas*

**Ámbitos prioritarios:**

- 5.1. Facilitar, implantar, y, en caso necesario, ampliar la disponibilidad de intervenciones y estrategias de prevención universales y medioambientales empíricamente contrastadas para los entornos y grupos destinatarios, con el fin de mejorar la resiliencia y de reforzar las habilidades para la vida y las opciones de vida saludable.
- 5.2. Facilitar, implantar, y, en caso necesario, ampliar la disponibilidad de intervenciones de prevención específicas empíricamente contrastadas destinadas a los jóvenes y otros grupos vulnerables.
- 5.3. Facilitar, implantar, y, en caso necesario, ampliar la disponibilidad de medidas de intervención temprana empíricamente contrastadas.
- 5.4. Difundir entre los responsables políticos y los profesionales las pruebas científicas más recientes sobre prevención y proporcionarles formación al respecto.
- 5.5. Abordar la conducción bajo los efectos de drogas.

Se han establecido las siguientes prioridades:

- 5.1. Para lograr la salud, el bienestar y la protección social de todas las personas es importante implantar de manera general intervenciones y estrategias de prevención universales y medioambientales empíricamente contrastadas, en particular aquellas que refuerzan la resiliencia, aumentan la alfabetización sanitaria y fomentan habilidades para la vida y oportunidades para elegir estilos de vida saludables. Además, también deben implantarse en mayor medida programas empíricamente contrastados destinados a las familias, cuando sea necesario.

- 5.2. Deben ponerse a disposición, y aplicarse, medidas empíricamente contrastadas de apoyo a las personas que sufran desventajas particulares y múltiples y que puedan ser más vulnerables a los riesgos asociados al consumo de drogas, incluido el de nuevas sustancias psicoactivas, y a desarrollar pautas arriesgadas de consumo. Para que la prevención sea eficaz debe adecuarse al contexto social local y a las necesidades de la población destinataria, estar basada en pruebas científicas y ser segura y efectiva. Para llegar a los jóvenes, deben aprovecharse plenamente los canales de comunicación digital nuevos e innovadores. Las medidas aplicadas deben estar contrastadas empíricamente y favorecer las relaciones positivas con sus iguales y con los adultos. Un grupo destinatario importante de las actividades de prevención serán los jóvenes en múltiples entornos, entre ellos la escuela, la familia, la vida nocturna, el lugar de trabajo, la comunidad, internet y los medios sociales. Pero también debe prestarse especial atención a aquellos grupos que las investigaciones europeas, nacionales y locales hayan considerado especialmente vulnerables al consumo de drogas.
- 5.3. Prever medidas eficaces, y, cuando sea necesario, ampliar su disponibilidad, para prevenir el desarrollo de trastornos graves relacionados con el consumo de drogas con intervenciones tempranas específicas dirigidas a las personas expuestas a esa progresión, para lo que, entre otras cosas, se debe propiciar la colaboración entre todas las partes interesadas, como progenitores y familias, personas que trabajan en la educación o el apoyo a las familias, redes, servicios a la juventud, sindicatos de estudiantes, organizaciones deportivas y redes de consumidores de drogas. Es fundamental servirse mejor de los profesionales de atención primaria para mejorar la detección de los usos problemáticos y ofrecer intervenciones tempranas breves.
- 5.4. Las normas de calidad europeas para la prevención de adicciones (EDPQS), las normas internacionales sobre la prevención del uso de drogas de la UNODC y la OMS y el Currículo Europeo de Prevención (EUPC) compilan las pruebas científicas más recientes. Es importante difundir estas herramientas y abogar por la prevención y la formación empíricamente contrastadas entre los responsables políticos, los líderes de opinión y los profesionales, así como asignar financiación suficiente a dichas medidas.

5.5. Debe prestarse atención a la prevención de la conducción por parte de personas bajo los efectos de las drogas, y de los accidentes que provocan. En particular, es necesaria una labor de concienciación para subrayar los riesgos que conlleva la conducción en esas condiciones. Este ámbito requiere más investigación y desarrollo para definir y evaluar respuestas políticas y operativas eficaces, incluido el desarrollo de controles en carretera más accesibles para la detección de drogas.

**Prioridad estratégica 6: Garantizar el acceso a tratamientos y servicios asistenciales y reforzarlos**

<b>Ámbitos prioritarios:</b>
6.1. Garantizar el acceso voluntario a unos tratamientos y servicios asistenciales que funcionen en estrecha coordinación y colaboración con otros servicios de asistencia sanitaria y apoyo social.
6.2. Promover el trabajo entre iguales.
6.3. Detectar los obstáculos al acceso al tratamiento y darles solución, y garantizar y, cuando sea necesario, ampliar la cobertura de los servicios de tratamiento y asistencia en función de las necesidades individuales.
6.4. Reducir el estigma.
6.5. Implantar extensamente tratamientos y cuidados dirigidos a las necesidades específicas de las mujeres.
6.6. Implantar modelos asistenciales que estén adaptados a los grupos con necesidades especiales.
6.7. Facilitar y, en caso necesario, mejorar el acceso, la disponibilidad y el uso adecuado de las sustancias con fines médicos y científicos.

Se han establecido las siguientes prioridades:

6.1. Se debe garantizar el acceso voluntario y no discriminatorio a una amplia variedad de servicios de eficacia empíricamente contrastada, entre las que se encuentran la orientación profesional y los tratamientos psicosociales, conductuales y asistidos por medicamentos, como por ejemplo unas terapias de mantenimiento con opiáceos, de rehabilitación y de reintegración social y unos programas de apoyo a la recuperación que estén centrados en las personas. Estos servicios deben estar bien coordinados y deben trabajar codo con codo con otros servicios sociales, sanitarios, de empleo y de juventud a fin de dar plena continuidad a la asistencia, ser lo más eficaces posible y centrarse en las necesidades individuales y en las comorbilidades existentes.

La formación del personal debe desarrollarse sobre la base de medidas empíricamente contrastadas. Se debe ofrecer orientación y tratamientos empíricamente contrastados que atiendan a la politoxicomanía y a las necesidades específicas de los jóvenes que consumen drogas y de sus familias.

- 6.2. El acercamiento entre iguales y el trabajo entre iguales deben considerarse componentes clave del plan asistencial de la persona que consume drogas, fomentando su autonomía y empoderamiento así como el reconocimiento de la competencia y experiencia de sus iguales. Debe promoverse el trabajo entre iguales como vía para intercambiar información, proporcionar apoyo y mejorar el conocimiento sobre la información pertinente entre la comunidad de las personas consumidoras.
- 6.3. Es necesario subsanar los obstáculos al acceso a servicios de asistencia y tratamientos, y debe garantizarse que la asistencia sanitaria y los servicios sociales tengan una disponibilidad y una financiación suficientes, estén adecuados a las necesidades de sus grupos de usuarios y tengan en cuenta la perspectiva de género. También pueden incluirse aquí las ofertas de sanidad electrónica, especialmente en el contexto de la pandemia de COVID-19. Los obstáculos al acceso deben reducirse también teniendo en cuenta las características principales del grupo objetivo, como factores demográficos (p. ej., edad, género, educación, entorno cultural), situacionales (p. ej., pobreza, circunstancias familiares, círculo social, carencia de hogar, estatus migratorio, encarcelación) y personales (p. ej., salud física y mental, discapacidades, bienestar psicológico).
- 6.4. Es necesario atender a la estigmatización ligada al consumo de drogas y a los trastornos por consumo, especialmente teniendo en cuenta que este estigma puede tener efectos adversos en la salud física y mental de las personas consumidoras, además de constituir un obstáculo para buscar ayuda. A este respecto, se debe prestar especial atención a la inclusión de personas que hayan sufrido una estigmatización vinculada a las drogas a la hora de desarrollar las políticas.

- 6.5. Es necesario adoptar medidas para detectar y solventar mejor los obstáculos que deben afrontar las mujeres para acceder a servicios de orientación, tratamiento y rehabilitación y para mantener su participación en ellos. Entre dichos obstáculos se incluyen violencia doméstica, traumas, estigmas, problemas de salud física y mental, embarazo y cuestiones relacionadas con el cuidado de los hijos, que pueden verse agravados por factores demográficos, socioeconómicos, situacionales y personales. Para que la prestación de servicios sea eficaz debe ser sensible a las necesidades y experiencias vitales específicas de las mujeres con problemas de consumo de drogas y debe reconocer que los patrones de consumo y problemas de drogas de las mujeres pueden diferir de los experimentados por los hombres. Deben desarrollarse opciones de servicio exclusivamente para mujeres, así como servicios que se ocupen de los niños que viven con ellas y que ofrezcan otras formas de atención especializada, por ejemplo mediante una estrecha colaboración con los proveedores de asistencia sanitaria y los servicios asistenciales que trabajan con mujeres vulnerables y con víctimas de violencia doméstica.
- 6.6. Debe reconocerse la diversidad evidente entre las personas que consumen drogas, y deben adoptarse medidas para prestar servicios que puedan atender a esta diversidad y para reflejar las necesidades de los distintos grupos frente al consumo problemático de drogas. Entre los grupos específicos de personas que consumen drogas y sufren trastornos relacionados con su consumo que presentan necesidades de atención potencialmente más complejas se incluyen los niños y los jóvenes, las personas mayores con un historial de drogodependencia y de consumo prolongados, las personas con comorbilidades de salud mental, las personas LGBTI, las personas con politoxicomanías, las personas que consumen drogas y tienen hijos, las personas con discapacidad, las minorías étnicas, los migrantes, los refugiados, los solicitantes de asilo, las personas que ejercen el trabajo sexual y la prostitución y las personas sin hogar. La interacción eficaz con estos grupos también requiere modelos asistenciales que reconozcan la necesidad de crear asociaciones de servicios transversales entre proveedores de servicios sanitarios, de asistencia social y de asistencia a los jóvenes y grupos de pacientes y cuidadores.
- 6.7. La falta de acceso a sustancias reguladas y la no disponibilidad de estas para fines médicos y científicos provoca un sufrimiento innecesario y no se ajusta a los acuerdos internacionales ni respeta los derechos humanos. Al mismo tiempo, existe un riesgo real de consumo indebido y de desvío de estas sustancias; por lo tanto, es imperativo utilizarlas de forma adecuada. Debe promoverse y aplicarse un planteamiento equilibrado que se centre tanto en las cuestiones sistémicas, jurídicas y financieras como en ofrecer actividades de sensibilización y capacitación.

### **III. AFRONTAR LOS DAÑOS RELACIONADOS CON LAS DROGAS**

El consumo de drogas puede causar daños en los planos social y de la salud a los consumidores, pero también a sus familias y a la comunidad en general. El presente capítulo se centra por ello en las medidas y políticas que previenen o reducen los posibles riesgos y daños en materia social y de salud para los consumidores, para la sociedad y en los centros penitenciarios. Al aplicar estas medidas y políticas deben tenerse en cuenta las necesidades nacionales y la legislación nacional.

El consumo de drogas es más frecuente entre la población reclusa que en la población en general; los presos también tienen más probabilidades de haber adoptado formas arriesgadas de consumo, como el consumo por vía parenteral. Hasta un 70 % de los presos europeos han utilizado alguna droga ilícita<sup>9</sup>. Los problemas de drogas pueden empeorar en los centros penitenciarios debido a las dificultades para soportar la privación de libertad y a la disponibilidad de drogas, incluidas nuevas sustancias psicoactivas. Al mismo tiempo, el internamiento en un centro penitenciario puede brindar una oportunidad de tratamiento y rehabilitación.

*Prioridad estratégica 7: Intervenciones para la reducción de riesgos y daños, y otras medidas para proteger y apoyar a los consumidores de drogas*

#### **Ámbitos prioritarios:**

- 7.1. Reducir la prevalencia y la incidencia de enfermedades infecciosas relacionadas con las drogas y de otros efectos sanitarios y sociales adversos.
- 7.2. Prevenir las sobredosis y las muertes debidas a las drogas.
- 7.3. Promover la participación de la sociedad civil y garantizar una financiación sostenible.
- 7.4. Ofrecer alternativas a las sanciones coercitivas.

<sup>9</sup> Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, página temática dedicada a los centros penitenciarios [https://www.emcdda.europa.eu/topics/prison\\_en](https://www.emcdda.europa.eu/topics/prison_en).

Se han establecido las siguientes prioridades:

- 7.1. Es preciso mantener la disponibilidad, la accesibilidad y la cobertura de los servicios de reducción de riesgos y daños, y mejorarlas cuando sea necesario. También habría que impartir formación sobre medidas empíricamente contrastadas. Estos servicios deben guiarse por las normas mínimas de calidad aplicables a las intervenciones para la reducción de la demanda de drogas en la UE. Es necesario seguir trabajando en la prevención y el tratamiento de las enfermedades infecciosas que se transmiten por vía sanguínea, especialmente el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y el virus de la hepatitis C (VHC), llegar a las poblaciones de alto riesgo y ponerlas en contacto con servicios asistenciales y otros servicios de apoyo. Para prevenir la transmisión de infecciones por vía sanguínea entre personas que se inyectan drogas, los Estados miembros de la UE aplican programas de intercambio de agujas y jeringuillas vinculados a servicios sociales y sanitarios de bajo umbral, terapias con agonistas opiáceos y campañas accesibles y voluntarias de diagnóstico y tratamiento del VIH y el VHC. Además, los Estados miembros han aplicado diversas medidas innovadoras de reducción de riesgos y daños para llegar a las poblaciones de alto riesgo, como los centros para el consumo supervisado de drogas cuyo objeto es reducir los riesgos y daños y poner a los grupos más vulnerables en contacto con los servicios asistenciales. También los servicios de bajo umbral, el trabajo de acercamiento y la cooperación con los consumidores y con sus familias son esenciales para reducir los perjuicios sociales y los daños para la salud que genera el consumo de drogas.
  
- 7.2. En las respuestas actuales faltan medidas eficaces para prevenir las sobredosis. Conviene, por tanto, seguir estudiando medidas como la utilización de naloxona (un antagonista opiáceo), incluidos los programas de naloxona para llevar a casa, y recurrir a ellas para combatir las sobredosis de opiáceos o para intervenir cuando se producen. Por otra parte, se necesitan más datos contrastados sobre los centros de consumo supervisado cuyo objetivo es prevenir las muertes debidas a las drogas. Los servicios de drogodependencia también pueden desempeñar un papel importante en dicha prevención. Hay que reflexionar sobre nuevas medidas. Por ejemplo, habría que definir y probar planteamientos innovadores para los consumidores de drogas estimulantes y para los jóvenes que acuden a locales nocturnos y fiestas. Además, deben mantenerse las innovaciones de probada eficacia que algunos Estados miembros han introducido en los servicios de reducción de daños como consecuencia de la pandemia de COVID-19. También es preciso seguir mejorando el control y la notificación de las muertes por sobredosis en toda la UE. Las muertes por sobredosis deben considerarse un indicador clave para medir los avances en la aplicación de la Estrategia.

7.3. Para conseguir la máxima reducción posible de los riesgos y daños ligados al consumo de drogas, es fundamental promover la participación y la implicación activas y constructivas de la sociedad civil, en particular de las organizaciones no gubernamentales, los jóvenes, los consumidores de drogas, los clientes de los servicios relacionados con las drogas, la comunidad científica y otros expertos en la elaboración y ejecución de las políticas de lucha contra la droga. También resulta imperativo asignar un nivel de recursos adecuado a todos los servicios de drogodependencia locales, regionales y nacionales.

7.4. Aunque todos los Estados miembros utilizan al menos una alternativa a las sanciones coercitivas<sup>10</sup> para los consumidores de drogas que han cometido infracciones y para las personas detenidas acusadas de infracciones relacionadas con las drogas o condenadas por tales infracciones, así como para las personas en posesión de drogas para consumo personal, es necesario poner mayor empeño en generalizar la aplicación de medidas eficaces<sup>11</sup>. A este respecto, en muchos Estados miembros el consumo de drogas o la posesión de drogas en pequeñas cantidades para consumo personal no constituyen delito, o al menos existe la posibilidad de no castigarlos con sanciones penales. Sobre esta cuestión, es necesario disponer de datos más completos y precisos y que los Estados miembros intercambien información sobre las mejores prácticas.

---

<sup>10</sup> El término «alternativas a las sanciones coercitivas» puede referirse también, según la legislación nacional de los Estados miembros, a medidas ya sea sustitutivas, ya sea complementarias, de las medidas penales tradicionales que se aplican a los delincuentes consumidores de drogas.

<sup>11</sup> Por «alternativas a las medidas coercitivas» se entiende aquellas medidas que tienen algún elemento de rehabilitación o que constituyen una no intervención (por ejemplo la decisión de no formular acusación o procesar), así como aquellas que se utilizan en lugar de la privación de libertad o de otras penas punitivas (por ejemplo la suspensión de una condena condicionada al tratamiento). Véanse las Conclusiones del Consejo de marzo de 2018 sobre la promoción del uso de alternativas a las sanciones coercitivas (documento 6931/18).

**Prioridad estratégica 8: Atender a las necesidades sanitarias y sociales de los consumidores de drogas en los centros penitenciarios y tras la puesta en libertad**

**Ámbitos prioritarios:**

- 8.1. Garantizar la equivalencia y la continuidad de las disposiciones en materia de asistencia sanitaria en las prisiones y los servicios de libertad vigilada.
- 8.2. Aplicar medidas empíricamente contrastadas en los centros penitenciarios para prevenir y reducir el consumo de drogas y sus consecuencias para la salud, en particular medidas para atajar el riesgo de muertes debidas a las drogas y de transmisión de virus por vía sanguínea.
- 8.3. Ofrecer servicios de prevención de sobredosis y derivación a especialistas para garantizar la continuidad de la atención sanitaria fuera de prisión.
- 8.4. Restringir la disponibilidad de drogas en los centros penitenciarios.

Se han establecido las siguientes prioridades:

- 8.1. Es necesario prestar servicios de tratamiento de la drogodependencia —con inclusión de las terapias con agonistas opiáceos—, rehabilitación y recuperación a los delincuentes consumidores de drogas; prever disposiciones destinadas a reducir el estigma de la drogodependencia, tanto en los centros penitenciarios para hombres y para mujeres como después de la puesta en libertad, y apoyar la reinserción social. Es indispensable definir un modelo de atención sanitaria continuada adecuado para cada Estado miembro, cada centro penitenciario y cada servicio de libertad vigilada, que permita a los reclusos, al entrar en el centro penitenciario y mientras están en él, acceder al conjunto de medidas de apoyo que necesitan para alcanzar sus objetivos personales de recuperación. Del mismo modo, es necesario apoyar a los reclusos tras la puesta en libertad, dándoles acceso a los servicios sanitarios y sociales, al empleo, a la vivienda y a medidas que les ayuden a reinsertarse en la sociedad. Es fundamental proporcionar un acceso continuado a unos servicios de drogodependencia empíricamente contrastados que sean equivalentes a los que se prestan fuera de los centros penitenciarios.

- 8.2. Toda estrategia con aspiraciones de globalidad debe incluir la prevención del consumo de drogas y de la transmisión de infecciones por vía sanguínea en los centros penitenciarios mediante medidas preventivas y de reducción de riesgos y daños empíricamente contrastadas, aplicadas por los propios reclusos o por miembros del personal que hayan recibido una formación adecuada. Hay que reflexionar sobre el modo de dar acceso en los centros penitenciarios, en las mismas condiciones que fuera de ellos, a pruebas de diagnóstico y tratamientos para infecciones de transmisión por vía sanguínea y a otras medidas que reduzcan los riesgos para la salud asociados al consumo de drogas.
- 8.3. En el momento de la puesta en libertad se podría ofrecer cursos de sensibilización sobre las sobredosis, además de distribuir naloxona para llevar a casa si es posible, con el fin de reducir las sobredosis y la mortalidad asociada a las drogas.
- 8.4. Debe considerarse prioritario dismantelar los canales por los que se suministran drogas ilícitas y nuevas sustancias psicoactivas a los centros penitenciarios. Se podrían sentar las bases de una intervención eficaz mediante una utilización más adecuada de instrumentos ya existentes como la colaboración con los cuerpos y fuerzas de seguridad, el intercambio y el tratamiento de información, la lucha contra la corrupción, el uso de datos de inteligencia y las pruebas toxicológicas.

#### IV. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

*Prioridad estratégica 9: Reforzar la cooperación internacional con terceros países, regiones, organizaciones internacionales y regionales, y a nivel multilateral, para aplicar el enfoque y los objetivos de la Estrategia, también en el ámbito del desarrollo. Reforzar el papel de la UE como agente mundial para una política en materia de drogas centrada en las personas y orientada a los derechos humanos*

Debido al carácter mundial del fenómeno de las drogas, las dimensiones interna y externa de la política de la UE en materia de drogas están cada vez más interconectadas. Por lo tanto, la cooperación internacional es necesaria para aplicar el enfoque y los objetivos de la Estrategia. Tal cooperación deberá reflejar el planteamiento integrado, pluridisciplinario, equilibrado y empíricamente contrastado de la UE recogido en la Estrategia. También contribuye a acelerar el cumplimiento de los compromisos asumidos por la UE a nivel internacional. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 deben guiar el desarrollo de la política internacional en materia de drogas.

Las relaciones exteriores de la UE en el ámbito de las drogas se basan en los principios de responsabilidad compartida, multilateralismo, promoción de un enfoque orientado al desarrollo, respeto de los derechos humanos y de la dignidad humana, Estado de Derecho y observancia de los convenios internacionales en materia de control de drogas.

Debe apoyarse firmemente la aceleración de la ejecución del documento final del periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2016 y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La posición común del sistema de las Naciones Unidas que contribuye a la aplicación de la política internacional de control de drogas mediante una colaboración eficaz entre organismos y las directrices internacionales sobre derechos humanos y políticas de drogas constituyen directrices importantes para la política internacional en materia de drogas. Asimismo, la participación constante de la sociedad civil y la comunidad científica es muy importante para la UE, ya que desempeñan un papel crucial a la hora de evaluar y abordar la situación mundial en materia de drogas.

Además, debe garantizarse la integración de la Estrategia y sus objetivos en el marco general de la política exterior de la UE, como parte de un planteamiento global que haga pleno uso, y de forma coherente y coordinada, de las distintas políticas e instrumentos diplomáticos, políticos y financieros de que dispone la UE. Esto requiere en particular que la cooperación internacional en el ámbito de las drogas se integre en las relaciones políticas generales y en los acuerdos marco entre la UE y sus socios, tanto a nivel nacional como regional. Cuando proceda, y con el fin de mejorar el conocimiento de la evaluación de amenazas, deben utilizarse formas de cooperación que recurran a los instrumentos de la política exterior y de seguridad común (PESC) —como las misiones y operaciones de la política común de seguridad y defensa (PCSD)—, en el marco de las políticas existentes de la UE. El Alto Representante, apoyado por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), debe facilitar este proceso.

#### **Ámbitos prioritarios:**

- 9.1. Seguir configurando las agendas internacionales y multilaterales en relación con la política en materia de drogas.
- 9.2. Asegurar un nivel sostenible de diálogo e intercambio de información sobre las estrategias, los objetivos y las iniciativas pertinentes con terceros países o regiones.
- 9.3. Fomentar la cooperación internacional mediante una mayor participación de las agencias competentes de la UE en el marco de sus respectivos mandatos.
- 9.4. Continuar y establecer nuevos programas de cooperación con terceros países o regiones y otros socios, sobre la base de las evaluaciones periódicas de dichos programas.
- 9.5. Abordar todos los aspectos de la Estrategia en la cooperación internacional, en particular en los ámbitos de la seguridad y de la cooperación judicial, así como los aspectos sanitarios de las drogas.
- 9.6. Reforzar el compromiso con las políticas en materia de drogas orientadas al desarrollo y las medidas de desarrollo alternativo.
- 9.7. Proteger y promover la adhesión a las normas y obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en las políticas mundiales en materia de drogas.

Se han establecido las siguientes prioridades:

- 9.1. Se deben seguir configurando las agendas internacionales y multilaterales sobre política en materia de drogas en consonancia con el enfoque y los objetivos de la Estrategia. Esto incluye la cooperación estratégica con organizaciones internacionales, en particular con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en calidad de entidad principal dentro del sistema de las Naciones Unidas para abordar y contrarrestar la situación mundial en materia de drogas, así como la participación de la UE en los procesos políticos de las Naciones Unidas, en particular la Comisión de Estupefacientes, que es el principal organismo de formulación de políticas de las Naciones Unidas con responsabilidad principal en materia de control de drogas, así como en otros foros de las Naciones Unidas dedicados a la salud, los derechos humanos y el desarrollo.
- 9.2. Se debe asegurar un nivel sostenible de diálogo político y de intercambio de información acerca de las estrategias, objetivos e iniciativas pertinentes a través de los diálogos en materia de drogas con los socios internacionales, a nivel regional y bilateral. Estas formas de diálogo son un elemento clave del enfoque de la UE en materia de cooperación internacional. Se determinarán los socios con los que continuar o iniciar diálogos sobre drogas en función de su importancia para abordar la situación mundial en materia de drogas y teniendo en cuenta las relaciones globales de la UE con dichos socios. Estos diálogos deben complementar las demás estructuras de cooperación exterior y sus resultados ser coherentes con estos y, cuando proceda, constituir un foro de debate sobre las prioridades de la cooperación y el progreso de los proyectos financiados por la UE.
- 9.3. Se debe fomentar la cooperación internacional en el ámbito de las drogas mediante una mayor participación de las agencias de la UE, especialmente Europol y el OEDT, dentro de sus respectivos mandatos, en sinergia con el trabajo de los agentes internacionales, y proporcionando a estas agencias los recursos necesarios para reforzar su papel y cumplir sus obligaciones en consonancia con la Estrategia.

9.4. Las iniciativas y los programas de cooperación son fundamentales para seguir reforzando y apoyando los esfuerzos de terceros países por abordar las cuestiones relacionadas con la droga de manera empíricamente contrastada, integrada, equilibrada y multidisciplinar, y respetando plenamente las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Entre ellos, se incluyen los programas destinados a hacer frente a los retos en los ámbitos de la salud pública, el desarrollo, la seguridad y la protección. Debe garantizarse que el nivel de la financiación y de los conocimientos especializados (aportados por la UE y sus Estados miembros) sea adecuado, en particular reforzando la coordinación, el seguimiento y la evaluación del apoyo financiero y técnico.

También debe incluirse el apoyo a los países candidatos y candidatos potenciales, así como a los países de la Vecindad Europea, haciendo hincapié en el desarrollo de capacidades tanto en relación con la reducción de la demanda como de la oferta de drogas y en políticas empíricamente contrastadas que resulten eficaces y equilibradas, a través de una cooperación reforzada que incluya el intercambio de las mejores prácticas de la UE.

9.5. La cooperación internacional en el ámbito de las drogas debe abordar la totalidad de los aspectos de la Estrategia, incluidos los aspectos interconectados relativos a la seguridad, el desarrollo y la salud de las cuestiones relacionadas con la droga.

Esto debe incluir la prevención de la delincuencia relacionada con las drogas y la cooperación policial y judicial, así como el tratamiento de los posibles vínculos con el terrorismo y otras formas graves de delincuencia transnacional, tal como se define en el marco jurídico de las Naciones Unidas. Luchar contra la producción de drogas en los países socios, cumpliendo plenamente las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, contribuye significativamente a reducir el suministro y la disponibilidad de drogas en el mercado interior de la UE. Al fomentar y apoyar la cooperación judicial y policial a escala internacional, así como la cooperación entre los observatorios de drogas, y la capacitación de las autoridades correspondientes, las medidas adoptadas en cumplimiento de esta prioridad deben tratar continuamente de luchar contra las causas fundamentales y los principales factores que impulsan la delincuencia organizada, así como aumentar la resiliencia de las comunidades locales.

Asimismo, deben abordarse los aspectos sanitarios del consumo de drogas, en particular el impacto de las intervenciones de reducción de la demanda y de la oferta en las personas que consumen drogas y en la población general. Esto implica fomentar la prevención, el tratamiento, la reducción de riesgos y daños, las alternativas a las sanciones coercitivas y la reinserción social de acuerdo con las obligaciones en materia de derechos humanos. Por otra parte, debe promoverse un mayor acceso a las sustancias reguladas para fines médicos y científicos y una mayor disponibilidad de estas.

- 9.6. El cultivo de drogas ilegales en terceros países con posibles implicaciones para la UE, especialmente la adormidera para la producción de heroína y las plantas de coca para la producción de cocaína, así como el cannabis, debe también abordarse mediante un compromiso renovado y firme con medidas alternativas de desarrollo<sup>12</sup>: combatir las causas profundas de las economías basadas en drogas ilegales mediante un planteamiento integrado que combine acciones de desarrollo rural, mitigación de la pobreza, desarrollo socioeconómico, promoción del acceso a la tierra y a los derechos sobre la tierra, protección medioambiental y lucha contra el cambio climático, y promoción del Estado de Derecho, la seguridad y la buena gobernanza, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y cumpliendo plenamente las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y el compromiso con la igualdad de género. Estos esfuerzos de cooperación al desarrollo deben ajustarse a las directrices y normas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

Dichas medidas también deben respetar los principios de no condicionalidad, no discriminación y secuenciación adecuada, mientras que el éxito de estas intervenciones debe medirse utilizando indicadores socioeconómicos que vayan más allá de una atención exclusiva a los indicadores de seguimiento de los cultivos de drogas ilegales y garantizar la apropiación por parte de las comunidades a las que van destinadas las medidas.

Esto incluye reconocer que las intervenciones antidroga centradas en el desarrollo constituyen un medio legítimo para luchar contra fenómenos como el tráfico de drogas y los mercados urbanos de drogas en los países en desarrollo.

---

<sup>12</sup> Véanse las Conclusiones del Consejo de noviembre de 2018 sobre el desarrollo alternativo: «Hacia una nueva concepción del desarrollo alternativo y de las correspondientes intervenciones de política antidroga centradas en el desarrollo: contribución a la aplicación de lo decidido en el período extraordinario de sesiones de la AGNU de 2016 y a los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas» (documento 14338/18).

9.7. La protección y la promoción de los derechos humanos deben integrarse plenamente en la acción exterior de la UE en materia de drogas y constituir un objetivo específico de la misma, en especial el compromiso a nivel multilateral, los diálogos políticos y la aplicación y ejecución de los programas y proyectos pertinentes en el ámbito de las drogas. Esto incluye defender el principio de una respuesta adecuada, proporcionada y eficaz a los delitos relacionados con las drogas, como se destaca en todos los documentos de las Naciones Unidas sobre política en materia de drogas. La UE se opone de manera firme e inequívoca al uso de la pena de muerte en todo momento y en cualquier circunstancia. La pena capital viola el derecho inalienable a la vida y es incompatible con la dignidad humana. No sirve para disuadir de la delincuencia y hace irreversible cualquier error judicial. La aplicación de la pena de muerte para delitos relacionados con las drogas también viola el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>13</sup>. Los derechos humanos son universales, inalienables, indivisibles, interdependientes e interrelacionados, también en el contexto de la política en materia de drogas, la ayuda al desarrollo, la asistencia sanitaria y la justicia penal<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> «En los países en que no hayan abolido la pena capital sólo podrá imponerse la pena de muerte por los más graves delitos», que son «los delitos intencionales que tengan consecuencias fatales u otras consecuencias extremadamente graves». Resolución 1984/50 del Consejo Económico y Social, de 25 de mayo de 1984.

<sup>14</sup> Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas ([https://www.undp.org/content/dam/undp/library/km-gap/undp-bpps-health-human-rights-drug-policies\\_spanish.pdf](https://www.undp.org/content/dam/undp/library/km-gap/undp-bpps-health-human-rights-drug-policies_spanish.pdf)).

## V. INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y PROSPECTIVA

**Prioridad estratégica 10: Crear sinergias para facilitar a la UE y a sus Estados miembros los datos científicos exhaustivos y empíricamente contrastados y dotarles de las capacidades de prospectiva que se necesitan para facilitar un planteamiento más eficaz, innovador y ágil frente a la complejidad creciente del fenómeno de las drogas, y para aumentar la capacidad de respuesta de la UE y sus Estados miembros a los desafíos y crisis futuros**

El ámbito transversal de la investigación, la innovación y la prospectiva abarca el fenómeno de las drogas en sus esferas tanto de la salud como de la seguridad, y parte del reconocimiento de que están intrínsecamente relacionadas. Su finalidad es ayudar a comprender mejor todos los aspectos del fenómeno de las drogas y lo que constituyen intervenciones efectivas, de modo que aporten una base empírica sólida para la creación y puesta en práctica de las políticas necesarias. Se velará por que se extraiga el máximo valor posible de las inversiones en este ámbito, mediante el fomento de sinergias y la asignación eficaz de recursos. Además, en atención al impulso y la complejidad crecientes del fenómeno de las drogas, se estimulará el desarrollo de un planteamiento orientado al futuro que permita determinar con mayor celeridad las nuevas tendencias y la evolución de los acontecimientos y poner rápidamente en práctica respuestas contrastadas mediante datos empíricos. Para ello se requiere el desarrollo de una capacidad tecnológica que permita a la UE y sus Estados miembros prepararse mejor, a fin de anticiparse y dar respuesta a nuevos desafíos o futuras crisis que tengan el potencial de repercutir en la situación de las drogas.

### **Ámbitos prioritarios:**

- 10.1. Reforzar y ampliar las capacidades de investigación y estimular un mayor intercambio y uso de los resultados.
- 10.2. Fomentar la innovación, de manera que la política y las medidas transiten desde la reactividad a la proactividad.
- 10.3. Desarrollar una prospectiva estratégica y un planteamiento orientado al futuro.
- 10.4. Reforzar la coordinación y las sinergias y apoyar el papel central del OEDT, de Europol y de la Red Reitox de Puntos de Contacto Nacionales en materia de investigación, innovación y prospectiva.
- 10.5. Asegurar la financiación apropiada de la investigación, la innovación y la prospectiva en materia de drogas.

Se han establecido las siguientes prioridades:

- 10.1. Deberá darse prioridad a reforzar y ampliar las capacidades de obtención, supervisión, evaluación, modelización y análisis de la información y a estimular en mayor medida el intercambio y uso de los resultados en los diversos aspectos del fenómeno de las drogas y en las respuestas. Para ello deberán tenerse en cuenta los conocimientos especializados de la comunidad científica y de la sociedad civil. En este contexto es necesario velar por la uniformidad y la coherencia con iniciativas similares a escala internacional, y por un uso eficaz y rentable que evite las cargas administrativas adicionales innecesarias, en particular las relacionadas con la recopilación de datos por el OEDT y la UNODC.
  
- 10.2. Es importante reforzar la capacidad de respuesta a nuevos desafíos y amenazas emergentes de forma proactiva y no reactiva, mediante la innovación, la creación y el aprovechamiento de nuevos métodos y tecnologías, y de las oportunidades para las intervenciones que brinda la digitalización. En particular, deberán intensificarse los esfuerzos de cara al desarrollo, la adopción y el uso de planteamientos de alerta temprana, de la criminalística y de tecnologías novedosas con el fin de mejorar el seguimiento, modelización, análisis y respuesta a los nuevos retos y a las amenazas emergentes para la salud y la seguridad públicas. Es necesario mejorar y coordinar el seguimiento y análisis de las amenazas que representa la digitalización, en particular la accesibilidad de las drogas ilegales a través de plataformas de redes sociales, aplicaciones, mercados de la internet visible y de la internet oscura, así como el uso de pagos electrónicos (incluidos los realizados con criptomonedas) y la comunicación digital cifrada.
  
- 10.3. Es necesario desarrollar una prospectiva estratégica y un planteamiento orientado al futuro que mejoren la disposición de determinar los posibles retos futuros y cómo responder a ellos, que contribuyan a crear una resiliencia institucional y fomenten respuestas más ágiles. Se incluye la investigación dirigida a una mejor comprensión de los vínculos entre el fenómeno de las drogas y problemas importantes en otros ámbitos de actuación como son la violencia, los problemas sanitarios y sociales y los daños medioambientales.

- 10.4. La investigación, la innovación y la prospectiva deberán ser el resultado de los esfuerzos coordinados de las distintas partes interesadas a escala nacional y de la UE, generando sinergias y complementariedad de modo que se garantice el máximo valor posible de las inversiones en investigación. Los Estados miembros deberán intensificar y coordinar sus esfuerzos de recopilación, seguimiento, modelización y análisis de datos, y de investigación, innovación y prospectiva, en relación con todos los aspectos pertinentes del fenómeno de las drogas, en particular apoyando en mayor medida el papel que actualmente desempeña la Red Reitox de Puntos de Contacto Nacionales en la obtención de datos y como interfaz. En el marco de sus respectivos mandatos, se dotará al OEDT, a Europol y a la Red Reitox de Puntos de Contacto Nacionales de los medios, también con recursos financieros, para que desempeñen su papel central de apoyo en lo relativo a las alertas tempranas, la evaluación de amenazas y riesgos, la investigación, la innovación y la prospectiva, a fin de que se aporten oportunamente pruebas sólidas a los responsables de las políticas y se respalde a los Estados miembros en la elaboración de sus políticas y acciones nacionales a partir de información empíricamente contrastada. Sobre la base de determinadas señales tempranas, de la modelización y del análisis de datos e información actuales, las agencias competentes, especialmente el OEDT y Europol en el marco de sus respectivos mandatos, deberán emprender a escala europea evaluaciones científicas de riesgos y evaluaciones estratégicas y operativas de las amenazas para documentar e impulsar la investigación, la innovación y la prospectiva sobre drogas ilegales fiscalizadas y nuevas sustancias psicoactivas.
- 10.5. La UE y sus Estados miembros deberán garantizar una financiación apropiada de la investigación, la innovación y la prospectiva en materia de drogas, en consonancia con la ejecución de la Estrategia. Deberán financiarse, por ejemplo, con cargo al Fondo de Seguridad Interior, el Programa «La UE por la Salud», la sección de investigación sobre seguridad de Horizonte Europa, los fondos de la política de cohesión, el programa Europa Digital y el programa Derechos y Valores, en consonancia con los requisitos de la Estrategia y del Plan de Acción de aportar valor añadido manifiesto a escala de la UE, garantizando la coherencia y las sinergias y evitando al mismo tiempo duplicaciones.

## VI. COORDINACIÓN, GOBERNANZA Y APLICACIÓN

***Prioridad estratégica 11:*** *Asegurar la aplicación óptima de la Estrategia y del Plan de Acción, la coordinación predeterminada de todas las partes interesadas y la provisión de recursos apropiados a escala nacional y de la UE*

1. Conforme a la Estrategia, el Plan de Acción de la UE en materia de lucha contra la droga 2021-2025 (en lo sucesivo, «el Plan de Acción») proporcionará una lista de acciones, basándose en concreto en los siguientes criterios:

Las acciones

- a) deben ser empíricamente contrastadas, científicamente fundadas y perseguir resultados realistas y cuantificables que puedan ser evaluados;
  - b) estarán limitadas en el tiempo y determinarán a las partes responsables de su ejecución;
  - c) deben tener una pertinencia y un valor añadido a escala de la UE manifiestos.
2. La aplicación de la Estrategia y del Plan de Acción deberá facilitar las sinergias y la coherencia entre las políticas en materia de drogas a escala nacional y de la UE. La Comisión deberá supervisar la ejecución de la Estrategia y del Plan de Acción teniendo cuenta la información facilitada por los Estados miembros y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), y la información disponible del OEDT, de Europol y de otros órganos de la UE, así como de la sociedad civil. Son esenciales en este ámbito una cooperación y coordinación estrechas, habida cuenta de interrelación de las competencias a escala nacional y de la UE. La Comisión, la Presidencia y el Grupo Horizontal «Drogas», como órgano preparatorio del Consejo encargado de la política en esta materia, cooperarán estrechamente a fin de facilitar la coordinación y permitir el necesario seguimiento de las políticas, también la supervisión. Además, dicho Grupo deberá mantener debates o intercambios de buenas prácticas que puedan servir de apoyo a los Estados miembros en su aplicación de la Estrategia y del Plan de Acción. Se deberá garantizar la continuidad entre las sucesivas Presidencias a este respecto.

3. La Comisión tiene el cometido de emprender una evaluación general externa de la ejecución de la Estrategia y del Plan de Acción, teniendo cuenta la información facilitada por los Estados miembros y el SEAE, y la información disponible del OEDT, de Europol y de otras instituciones y órganos pertinentes de la UE, así como de la sociedad civil. Los resultados de esta evaluación se pondrán a disposición del Parlamento Europeo y del Consejo tan pronto como estén disponibles, y a más tardar el 31 de marzo de 2025, para su debate en los foros pertinentes y en particular en el Grupo Horizontal «Drogas». Estos debates constituirán la base para definir el desarrollo futuro de la política de la UE en materia de drogas y el siguiente ciclo de la Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga que aprobará el Consejo.
4. Para la consecución de los objetivos de la presente Estrategia se asignarán recursos apropiados y específicos tanto a escala nacional como de la UE. Dicha asignación de recursos deberá dirigirse de forma proporcional a las prioridades estratégicas, ámbitos e intervenciones con más probabilidades de cumplir las finalidades de la Estrategia y del Plan de Acción a escala local, nacional y de la UE. La financiación de apoyo a las prioridades establecidas en la Estrategia deberá ir con cargo a fuentes de financiación intersectoriales de la UE, entre las que cabe destacar el Fondo de Seguridad Interior, el Programa «La UE por la Salud», la sección de investigación sobre seguridad de Horizonte Europa, los fondos de la política de cohesión, el programa Europa Digital y el programa Derechos y Valores.
5. Tras la evaluación del OEDT, se invita a la Comisión a presentar una propuesta de revisión de su mandato, tan pronto como sea posible, a fin de garantizar una mayor participación de dicha agencia a la hora de abordar los desafíos actuales y futuros del fenómeno de las drogas. Además, el OEDT y Europol deberán estar dotados de los recursos oportunos que les permitan cumplir su cometido, de conformidad con sus respectivos mandatos y con la Estrategia, también para asistir a los Estados miembros en las acciones que lleven a cabo en materia de drogas.

6. La coordinación desempeña un papel crucial en la eficacia y la aplicación de la política de la UE en materia de drogas, especialmente teniendo en cuenta el carácter transversal de este ámbito. Con objeto de alcanzar los objetivos de la Estrategia, deberán coordinarse los trabajos de las agencias, órganos u organizaciones pertinentes en el ámbito de la lucha contra la droga, en los límites de sus respectivos mandatos, tanto dentro de la UE —en particular con el OEDT y con Europol—, como fuera de la UE, por ejemplo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Organización Mundial de Aduanas, la OMS y el Grupo Pompidou. Las instituciones de la UE y el Alto Representante, dentro de los límites de sus respectivas competencias, velarán por que las actividades de la UE en el ámbito de la lucha contra la droga estén coordinadas y se complementen mutuamente. Cuando proceda, la UE también deberá promover la coordinación entre los agentes en el exterior, también en el marco de las Naciones Unidas.
7. En el Consejo de la UE, el Grupo Horizontal «Drogas», como principal órgano de coordinación de la política en materia de drogas, deberá ser informado de los trabajos potencialmente relacionados con esta materia que lleven a cabo otros órganos preparatorios del Consejo, como el Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI) y el Grupo «Salud Pública», y otros que resulten pertinentes en materia aduanera, judicial, penal, policial, de asuntos sociales, agricultura y relaciones exteriores.
8. Se velará por la coordinación y las sinergias entre la política en materia de drogas y las demás políticas, también en los ámbitos de la seguridad y la salud. En la coordinación deberán involucrarse las partes interesadas pertinentes de los distintos ámbitos, también las fuerzas o cuerpos de seguridad, las aduanas (incluidos los laboratorios de aduanas), el control fronterizo, los órganos judiciales, los centros correccionales y penitenciarios, las autoridades en materia de aviación civil y transporte marítimo, las agencias de medicamentos, los servicios postales, las partes interesadas que participen en actividades de investigación, innovación y seguimiento, incluida la Red Reitox de Puntos de Contacto Nacionales, los servicios sociales y de tratamiento de drogodependencias, así como los profesionales sanitarios y de los sectores de la educación y la prevención.

9. En el ámbito internacional, la UE y sus Estados miembros promoverán con una sola voz el planteamiento y los objetivos de la Estrategia. El papel de las delegaciones de la UE será de gran utilidad a la hora de fomentar dicho planteamiento y de facilitar la coherencia del discurso sobre la política de lucha contra las drogas.
  
10. Se deberá garantizar una participación e intervención significativas de la sociedad civil, también del Foro de la Sociedad Civil sobre Drogas, en la elaboración y aplicación de las políticas en materia de drogas a escala nacional, internacional y de la UE.

---